

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA – *CAMPUS* DE CACOAL**  
**Departamento do Curso de Direito**

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ABUSO DE  
AUTORIDADE POLICIAL**

**Valmir Pizzutti**

**Cacoal-RO  
2008**

**VALMIR PIZZUTTI**

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ABUSO DE  
AUTORIDADE POLICIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Universidade Federal de  
Rondônia – *Campus* de Cacoal, como  
requisito parcial para obtenção do título de  
Bacharel em Direito, sob a orientação da  
professora Claudinéia Duarte da Silva  
Gomes.

Cacoal-RO  
2008

**VALMIR PIZZUTTI**

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ABUSO DE  
AUTORIDADE POLICIAL**

**AVALIADORES**

Profª. Esp. Claudinéia Duarte da Silva Gomes - UNIR	-	Nota
Prof. Esp. Silvério dos Santos Oliveira – UNIR	-	Nota
Prof. Esp. Fabio Henrique Martins da Silva – UNIR	-	Nota

\_\_\_\_\_  
Média

A esposa Taísa e filhas Isabela e Tamires, pelos momentos que foram relegadas para que pudéssemos concluir esta tarefa. Pelo amor, carinho e estímulo que me ofereceram, dedico-lhes essa conquista com gratidão.

Agradeço a Deus, o arquiteto do Universo, pela regência;

A Direção e Professores da Unir – *Campus* de Cacoal, especialmente ao Chefe de Departamento do Curso de Direito, Dr. Silvério dos Santos Oliveira, pelos conhecimentos transmitidos, pela abnegação e clareza de propósitos;

A Professora de Metodologia Científica, Maria Lindomar dos Santos, pela orientação e amizade dispensados;

A orientadora de conteúdo, Professora Claudinéia Duarte da Silva Gomes, pelo incentivo permanente em nossa formação acadêmica;

Aos colegas de turma, com carinho nos reportamos, pela oportunidade, colaboração e convívio durante estes anos;

A todos, que direta ou indiretamente, contribuíram para a realização desta tarefa.

## RESUMO

PIZZUTTI, Valmir. A Responsabilidade Civil do Estado por Abuso de Autoridade Policial, 74 folhas, Trabalho de Conclusão de Curso. Fundação Universidade Federal de Rondônia – *Campus* de Cacoal. 2008.

O presente trabalho investiga a responsabilidade civil do Estado pela prática de abuso de autoridade policial. O estudo da evolução histórica da responsabilidade civil do Estado passou por várias fases, dentre as quais a fase em que o Estado era considerado absolutamente irresponsável pelos atos praticados por seus agentes, até os dias atuais, em que vigora a responsabilidade objetiva do Estado, fundada na teoria do risco. Muito embora a legislação atribua prerrogativas ao agente policial, permitindo-lhe, inclusive, o uso da força para bem cumprir seu mister, não significa que o Estado lhe outorgou um salvo-conduto para cometer arbitrariedades, ao contrário, sua conduta se encontra sempre sujeita aos limites da lei. Qualquer desvio ou excesso que cause prejuízo moral ou patrimonial a terceiro, possibilita à vítima o direito pleitear na justiça a devida indenização do Estado pelo dano sofrido. O Estado de Rondônia possui estatísticas elevadas e preocupantes, tanto de denúncias de abuso de autoridade policial, de ambas as Corporações estaduais, como de processos de indenização que tramitam contra o Estado de Rondônia. Se de um lado tais números revelam que a prática de abuso de autoridade policial é uma triste realidade no Estado, de outro demonstra que a população não está inerte ao problema. O estudo é um esforço de dar uma visão ampla sobre o tema, possibilitando tornar-se um instrumento de consulta e divulgação.

**Palavras-chave: Responsabilidade. Civil. Abuso. Autoridade. Policial.**

## ABSTRACT

PIZZUTTI, Valmir. Civil Responsibility of the State for Abuse of Policy Authority, 74 sheet, Paper of Conclusion of Course. Fundação Universidade Federal de Rondônia – *Campus* Cacoal. 2008.

The present paper investigates the civil responsibility of the State for the practice of abuse of police authority. The study of the historical evolution of the civil responsibility of the State suffered several phases, among which the phase in which the State was considered absolutely irresponsible by the acts practiced by his agents, up to the current days, in which there is in force the objective responsibility of the State, been based on the theory of the risk. Although the legislation attributes prerogatives to a police agent, allowing to him, including, the use of the strength in order that good carrying out his occupation, does not mean that the State granted a safe-conduct in order that his conduct committed arbitrariness's, on the contrary, his behaviour is always subject to the limits of the law. Any diversion or excess that causes moral or patrimonial damage to the third, makes possible to the victim the right to plead in the justice the proper compensation of the State for the long-suffering damage. The State of Rondônia has elevated and worrying statistics, so much of denunciations of abuse of police authority, of both state Corporations, as of processes of compensation that go through against the State of Rondônia. If from a side such numbers show that the practice of abuse of police authority is a sad fact in the State, on the other hand, it demonstrates that the population is not inert to the problem. The study is an effort of giving a vision on the subject, making possible to become an instrument of consultation and publish.

**Key words:** Responsibility. Civil. Abuse. Authority. Policeman.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	8
<b>2. HISTÓRICO E EVOLUÇÃO</b>	11
2.1 ANÁLISE HISTÓRICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	12
2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CRIME DE ABUSO DE AUTORIDADE	21
<b>3. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO: ASPECTOS GERAIS</b>	26
3.1 CONCEITO DE RESPONSABILIDADE CIVIL E SEUS ELEMENTOS	26
3.2 FINALIDADE DA RESPONSABILIDADE CIVIL	30
3.3 EXCLUDENTES DE RESPONSABILIDADE CIVIL	31
3.4 ESPÉCIES DE RESPONSABILIDADE CIVIL	34
3.4.1 Responsabilidade objetiva (Teoria do risco)	35
3.4.2 Responsabilidade subjetiva (Teoria da culpa)	36
<b>4. CRIMES DE ABUSO DE AUTORIDADE</b>	38
4.1 CONCEITO DE AUTORIDADE. USO E ABUSO DO PODER	40
4.2 ASPECTOS DA LEI Nº 4.898, DE 9 DE DEZEMBRO DE 1965	41
4.2.1 Objeto e finalidade da Lei	41
4.2.2 Direito de representação	42
4.2.3 O que é abuso de autoridade?	42
4.2.4 Tríplex responsabilidade	43
4.3 AUTORIDADE POLICIAL	45
<b>5. A ATIVIDADE POLICIAL: ASPECTOS JURÍDICOS E LIMITES</b>	46
5.1 ORDEM PÚBLICA E SEGURANÇA PÚBLICA	46
5.2 POLÍCIA E PODER DE POLÍCIA	47
5.3 DIFERENÇAS ENTRE POLÍCIA ADMINISTRATIVA E POLÍCIA JUDICIÁRIA	48
5.4 LIMITES DA ATIVIDADE POLICIAL	49
5.5 O ABUSO DE AUTORIDADE NAS POLÍCIAS ESTADUAIS DE RONDÔNIA	51
<b>6. RESPONSABILIDADE CIVIL PELO ABUSO DE AUTORIDADE POLICIAL – CONTEXTUALIZAÇÃO</b>	55
<b>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	60
<b>8. REFERÊNCIAS</b>	64
<b>ANEXO</b>	67
Lei 4.898, de 9 de dezembro de 1965	68



## 1. INTRODUÇÃO

É função dos órgãos policiais a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Para tanto os agentes policiais, como legítimos representantes do Estado, são autorizados a empregar a força necessária para o restabelecimento da paz e da tranquilidade pública, limitando o exercício dos direitos individuais que contrariem a ordem estabelecida, em benefício do interesse público.

A segurança é essencial para o desenvolvimento do Estado, e deve ser mantida por agentes que estejam preparados. Para o exercício desse mister o estado lhes concede prerrogativas, a exemplo do uso de armas de fogo, algemas e outros apetrechos sem os quais não poderá bem cumprir o seu *múnus* e combater a criminalidade.

Ocorre que, no exercício desse direito alguns policiais extrapolam o exercício regular de suas funções e cometem abusos, desviando-se do poder que lhes é conferido, causando danos a terceiros, por vezes irreversíveis.

A prática do abuso de autoridade pode sujeitar o agente policial à responsabilização penal, administrativa e civil. Como não se confunde a responsabilidade civil, que se traduz na obrigação de reparar os danos, sejam eles materiais ou morais, com a responsabilidade penal e administrativa, não serão estas aprofundadas no desenvolver do presente trabalho.

A responsabilidade civil do Estado constitui-se em imprescindível mecanismo de defesa do indivíduo face ao Poder Público, representado no caso em estudo pelo agente policial. Na dicção do art. 37, § 6º, da Constituição Federal, as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço público, responderão objetivamente pelos danos que seus agentes causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Muitos são os estudos que abordam as questões pertinentes à responsabilidade civil, enfocando inclusive a responsabilidade civil do Estado no envolver de suas funções legislativa, judiciária e administrativa. Quanto a responsabilização civil do Estado por atos decorrentes de abuso de autoridade, especificamente, poucas são as abordagens, restando mais patente neste aspecto a preocupação com as consequências penal e administrativa.

Como Oficial da Polícia Militar do Estado de Rondônia há mais de treze anos, inclusive como encarregado de Inquéritos Policiais Militares, Sindicâncias e Processos Administrativos, o trabalho oportunizou acompanhar muitos casos de ilícitos cometidos por policiais contra àqueles que deveria proteger. O exercício da função pública, cuja realidade está estreitamente relacionada ao objeto do estudo, contribuiu pela escolha do tema.

Destarte, decidiu-se realizar esta pesquisa com o objetivo de estudar o direito à indenização pelos danos decorrentes de abuso de autoridade policial. Pretende-se, assim, investigar a quem de fato cabe a responsabilização civil pelos danos cometidos pelo policial no exercício de sua função ou em razão dela, além de pesquisar o estágio de denúncias de abuso de autoridade policial que pesam contra policiais civis e militares do Estado de Rondônia, bem como os processos de indenização que tramitam em face do Estado. Ainda, apresentar a melhor orientação doutrinária a jurisprudencial sobre o tema.

Para toda essa análise, o trabalho está estruturado em cinco capítulos. O primeiro trata da responsabilidade civil do Estado de uma forma geral, e do crime de abuso de autoridade, seus conceitos e respectivas evoluções ao longo da história.

Em seguida, faz-se um delineamento dos aspectos gerais da responsabilidade civil do Estado, seus elementos configuradores, finalidade, excludentes e espécies de responsabilidade civil. O terceiro capítulo contém a discussão dos crimes de abuso de autoridade definidos pela Lei 4.898/65, enquanto o quarto capítulo é destinado aos aspectos jurídicos e limites da atividade policial, além dos levantamentos da problemática no seio das polícias do Estado de Rondônia. No último capítulo, buscou-se fazer uma ligação de tudo que foi estudado, apontando o entendimento específico sobre a responsabilidade civil do Estado pelo abuso de autoridade policial.

Por fim, ao tempo em que se cumpre requisito desta instituição de ensino, tem-se a pretensão que o presente trabalho monográfico, calcado em fundamentos científicos advindo da investigação proposta, venha a auxiliar os interessados em aprofundar os conhecimentos acerca do tema, além de servir como instrumento pedagógico, tanto para esclarecimento aos destinatários do serviço público quanto para o fortalecimento dos princípios ético-profissionais que devem nortear a atividade policial.

## 2. HISTÓRICO E EVOLUÇÃO

O princípio da responsabilidade estatal decorre direta e inexoravelmente do princípio da legalidade, nascido com o Estado de Direito que, além de disciplinar as relações de direito privado, passou a obrigar que as condutas estatais estivessem pautadas na lei, posto ser esse o único instrumento de regulação válida de todas as relações formadas na sociedade, seja entre particulares, seja entre estes e o Estado.

Se é fato que o Direito regula condutas humanas de modo coercitivo para que a vida em sociedade se torne possível, não é menos verdade que o Direito atua dessa forma para fornecer ao cidadão um mínimo de segurança.

Há muito já dizia Rousseau que o homem deve ceder parcela de sua liberdade para que, em contrapartida, possa receber a segurança necessária para não sofrer intervenções imprevisíveis, seja por parte do Estado, seja por parte do particular.<sup>1</sup>

Assim, o princípio da responsabilidade estatal, escorado no princípio da legalidade, visa justamente preservar um dos maiores anseios da humanidade, qual seja, a segurança jurídica nas relações sociais.

Feitas essas considerações, passa-se à análise da evolução da responsabilidade estatal sob os enfoques históricos e sociológicos.

---

<sup>1</sup> *Apud* ZOCKUN, Carolina Zancaner et al. **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 70.

## 2.1 ANÁLISE HISTÓRICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Saliente-se inicialmente que, para uma maior compreensão do tema, antes de aprofundar-se no assunto, mister se faz conceituar o termo responsabilidade, para só então, se adentrar na questão propriamente dita.

Buscou-se nos ensinamentos da professora Márcia Andréa Bühring o conceito de responsabilidade, a qual diz que:

A responsabilidade origina-se da palavra em latim *responsabilitatis*, que possui em sua essência o responsabilizar-se. É uma espécie de garantia, um asseguração, assumindo o pagamento da obrigação e do ato praticado[...].<sup>2</sup>

Segundo a autora, responsabilidade também está ligada a idéia de resposta, que por sua vez, vem de *respostum*, da qual se origina *respondere*, como forma de responder, replicar, afirmar ou negar.

No mesmo sentido Elcio Trujillo “[...]‘responsabilidade’ deriva do latim *respondere*, responder, e deste sentido surge seu significado técnico-jurídico, ou seja, responsabilizar-se, tornar-se responsável, ser obrigado a responder.”<sup>3</sup>

Neto aponta como origem da utilização do termo responsabilidade, no sentido aqui empregado, a fórmula usada na celebração de contratos entre os romanos, a chamada *stipulatio*: Exemplificativamente, questionava o credor: *Prometes dar-me sestércios?*, ao que respondia o devedor: *Prometo*.<sup>4</sup>

Observando por esse aspecto, conclui-se que a palavra responsabilidade é originada do termo *Spondeo* (Prometo), fazendo com que o obrigado assumisse um compromisso, uma responsabilidade, comum nos contratos verbais em Roma, pelo qual o devedor se ligava solenemente.

---

<sup>2</sup> BÜHRING, Márcia Andréa. **A responsabilidade civil extracontratual do Estado**. São Paulo: Thompson-IOB, 2004. p. 75.

<sup>3</sup> *Apud* CARVALHO NETO, Inacio de. **Responsabilidade do Estado por atos de seus agentes**. São Paulo: Atlas, 2000. p. 1.

<sup>4</sup> No original: “*Spondeo*”. CARVALHO NETO, op. cit. p. 1.

Analizada a responsabilidade como um aspecto de obrigação e sendo esta descumprida, surge a responsabilidade do patrimônio do devedor para o seu cumprimento.

Observe-se que não é nesse sentido que será empregado o termo na expressão **Responsabilidade Civil do Estado**.

O termo **responsabilidade**, no sentido que será utilizado no decorrer deste estudo, tem significado de obrigação de reparar o dano, já que o significado romano hoje torna-se superado, pois, além do contrato, o direito moderno admite outras fontes de responsabilização, dentre os quais os atos ilícitos, como também, em casos excepcionais, atos lícitos.

Assim corrobora Renan Miguel Saad, ao apontar que:

A concepção tradicional da responsabilidade funda-se na culpa. Isto porque, diante de uma fundamentação individualista, nunca se poderia admitir a responsabilidade por ato não culposo, ou seja, decorrente da hipótese em que o indivíduo não quisesse o ato ou mesmo não tivesse agido com imperícia, imprudência ou negligência.<sup>5</sup>

A essa teoria se denominou teoria subjetiva da responsabilidade civil, considerando a necessidade do elemento culpa. Contudo, ainda valendo-se da lição do citado autor, a evolução do direito e, sobretudo a revolução industrial do século passado fomentaram críticas à formulação subjetiva, uma vez que, embora tecnicamente correta, mostrava-se insuficiente para as exigências da nova ordem social em formação.<sup>6</sup>

Conforme assevera Venosa, o conceito de reparar o dano injustamente causado surgiu em época relativamente recente da história do Direito, a partir de uma longa e lenta evolução histórica.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> SAAD, Renan Miguel. **O ato ilícito e a responsabilidade civil do Estado**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 1994. p. 34-35.

<sup>6</sup> Idem, p. 35.

<sup>7</sup> VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil: responsabilidade civil**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 16.

Nesse sentido, a história da responsabilidade civil confunde-se, até certo ponto, com a história da pena, o que só começou a se alterar no Direito Romano, conforme adiante se verá.

Na era primitiva, os primeiros castigos estavam vinculados às relações totêmicas<sup>8</sup> e a função da pena era reparatória, pretendendo que o infrator, ao ser punido, retratasse-se perante a divindade.

O código de Manu (séc. XI a.C.), determinava o corte dos dedos dos ladrões, evoluindo para os pés e mãos no caso de reincidência; o corte da língua para quem insultasse um homem de bem. O fundamento era de que a pena purificava o infrator.<sup>9</sup>

Nessa fase da vingança privada a pena era coletiva, podendo atingir a família do condenado e consistia em duas espécies: a perda da paz (banimento) e vingança de sangue (pena de morte).<sup>10</sup>

A Lei do Talião, também conhecida como Lei Mosaica, introduziu o princípio da proporcionalidade entre a pena e o delito ao prescrever o “olho por olho, dente por dente”. Tal princípio já denota uma forma de reparação do dano.<sup>11</sup>

O Código Romano – Lei das XII Tábuas (452 a.C.) – fazia menção à Lei de Talião, contudo a responsabilidade era objetiva, sendo necessária somente a comprovação da autoria e a existência do dano. Nessa fase não existia diferença entre responsabilidade civil e responsabilidade penal.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> O homem primitivo adorava e cultuava objetos, que eram chamados *Totens*. CARVALHO NETO, Inacio de. **Responsabilidade do Estado por atos de seus agentes**. São Paulo: Atlas, 2000. p. 22.

<sup>9</sup> Idem, p. 23.

<sup>10</sup> Idem, ibidem.

<sup>11</sup> VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil: responsabilidade civil**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 16.

<sup>11</sup> O homem primitivo adorava e cultuava objetos, que eram chamados *Totens*. CARVALHO NETO, op. cit. p. 23.

<sup>12</sup> CARVALHO NETO, op. cit. p. 24.

Em seguida surgiu a Composição, que substituíra o cumprimento da pena pela reparação do dano causado, cuja idéia já se encontrava também na Lei Mosaica.

O Direito Romano diferenciou a pena da reparação, evoluindo da justiça punitiva para a justiça distributiva. Passou-se então a diferenciar os delitos de ordem pública dos delitos privados.

O Estado, a partir desse momento assume a função de punir, surgindo, então, a ação de indenização. Dessa forma a responsabilidade civil tomou lugar ao lado da responsabilidade penal.

Desse avanço jurídico surgiu como contribuição do Direito Romano a *Lex Aquilia*<sup>13</sup>, como principal instrumento de equidade nas relações jurídicas da época, e cujas bases lançadas acerca da responsabilidade civil são notadas pelo Direito até os dias atuais.

Com a Lei Aquilia surgem os pressupostos *injúria*, *culpa* e *damnum*, para que o dano possa ser ressarcido.

Enquanto a *injúria* determinava que o dano deveria decorrer de ato contrário ao direito, estando afastado o delito caso fosse cometido em legítima defesa ou estado de necessidade, a *culpa* ficaria configurada pela prática de ato positivo do autor da ação, portanto a omissão não caracterizava a culpa. Já o *damnum* era considerado somente aquele dano material, causado diretamente pelo agente e de forma efetiva sobre as coisas.

Quirino Ieciona que essa noção de reparação do dano foi aperfeiçoando-se com o tempo até o momento que o pretor e a jurisprudência da época passaram a

---

<sup>13</sup> A *Lei Aquilia* foi elaborada em 286 a.C e seu nome é originário de Lúcio Aquílio, tribuno do ano de 572 do calendário Romano, equivalente ao ano 182 a.C. Era um plebiscito votado por proposição do tribuno da plebe *Aquílio*, cuja finalidade era proteger os plebeus contra os prejuízos causados pelos patrícios nos limites de suas propriedades. Um de seus capítulos determinava que “todo aquele que causasse qualquer espécie de dano à coisa alheia, deveria indenizar o proprietário pelo valor máximo alcançado pela coisa nos 30 dias anteriores ao fato”. CARVALHO NETO, Inacio de. **Responsabilidade do Estado por atos de seus agentes**. São Paulo: Atlas, 2000. p. 25.



considerar também o dano material causado de forma indireta pelo agente; alargou-se ainda a noção do que seria ressarcimento do dano para que fosse computado não somente o dano emergente (*damnum emergens*), incluindo-se na composição do prejuízo também o lucro cessante (*lucrum cessans*), denotando maior maturidade jurídica e formando as bases do conceito moderno de perdas e danos.<sup>14</sup>

Observa Martinho Garcez Neto que coube à Escola Laica do Direito Natural, no direito intermediário, ampliar o conceito da Lei Aquilia, até então casuística, a partir do século XVII. A teoria da reparação do dano teria de fato começado a ser compreendida quando os juristas equacionaram que o fundamento da responsabilidade civil situa-se na quebra de equilíbrio patrimonial provocada pelo dano, transferindo-se assim o enfoque da culpa, como fenômeno centralizador da indenização, para a noção de dano.<sup>15</sup>

O direito francês foi gradativamente aperfeiçoando as noções o direito romano, estabelecendo-se princípios gerais da responsabilidade civil e abandonando-se o critério de enumerar casos de composição obrigatória. Separou-se definitivamente a responsabilidade civil da responsabilidade penal e reconheceu-se a existência da culpa contratual.

A noção de culpa abstrata e a distinção entre culpa delitual e culpa contratual foram inseridas no Código de Napoleão. A propósito, Caio Mário afirma que “[...]a doutrina da culpa assume todas as veras de uma fundamentação ostensiva e franca com o Código de Napoleão”.<sup>16</sup>

Em decorrência da Revolução Industrial, fenômeno iniciado na segunda metade do Século XVIII, e do início do sistema capitalista, a estrutura da sociedade sofreu grandes transformações acompanhadas por uma notável evolução tecnológica. Além disso, difundiu-se a idéia de submissão do Estado ao Direito,

---

<sup>14</sup> QUININO, Arnaldo. **Prisão ilegal e responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 47.

<sup>15</sup> *Apud* VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil: responsabilidade civil**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 17.

<sup>16</sup> *Apud* CARVALHO NETO, Inacio de. **Responsabilidade do Estado por atos de seus agentes**. São Paulo: Atlas, 2000. p. 28.

gerando um crescente reconhecimento dos direitos dos indivíduos perante o Estado.<sup>17</sup>

Nesse contexto de mudanças sociais e econômicas que paradigmas de alicerce da responsabilidade civil do Estado foram lançados, no final do século XIX, como, por exemplo, o surgimento da figura do Estado empresário. Passou-se a reconhecer, desta forma, a separação da atividade estatal em atos de império e atos de gestão. Em relação aos atos de Império, não haveria responsabilização do Estado, em contraponto aos atos de gestão, em que, atuando como se particular fosse, o Estado era obrigado a reparar os danos causados no desempenho de suas funções, desde que houvesse culpa do agente.<sup>18</sup>

Nesse sentido Silvio de Salvo Venosa leciona:

O desenvolvimento tecnológico, econômico e industrial enfrentado pela cultura ocidental, mormente após a Segunda Grande Guerra, denominado por muitos como processo de aceleração histórica, trouxe importantes reflexos não só no universo dos contratos, mas principalmente nos princípios acerca do dever de indenizar.<sup>19</sup>

Dessa forma, a fim de se buscar uma melhor compreensão do assunto, pode-se sintetizar o desenvolvimento da responsabilidade do Estado em quatro etapas, destacando-se os principais traços da abordagem histórica do tema, tratando das sucessivas fases que marcaram a responsabilidade civil do Estado, desde o século XVIII até os dias atuais.

Assim, a primeira fase que se identifica é a da irresponsabilidade do Estado, que por nada respondia. Advinha da teoria do direito divino dos reis, conforme afirma

---

<sup>17</sup> MONTENEGRO, Thalita Macedo. **A evolução histórica da responsabilidade civil do Estado**. Boletim Jurídico/MG, a. 5, nº 193. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1511>>. Acesso em 14 jun. 2007.

<sup>18</sup> ARAÚJO, Marcos. **Responsabilidade civil do Estado**. Artigo do Centro de Estudos Jurídicos da Sociedade Juxta Legem – CEJUSTA. Disponível em: <[http://www.juxtalegem.com.br/artigos/Responsabilidade\\_Civil\\_do\\_Estado.php](http://www.juxtalegem.com.br/artigos/Responsabilidade_Civil_do_Estado.php)>. Acesso em: 14 jun. 2007.

<sup>19</sup> VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil: responsabilidade civil**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 17.

Sônia Sterman, “[...]como vigorava a teoria do direito divino, sendo o soberano representante de Deus na Terra, continuava ele impune à responsabilidade”.<sup>20</sup>

Monteiro Filho aduz que o Estado caracterizava-se, em primeiro lugar, por sua soberania e assim encontrava-se formal e hierarquicamente acima de seus súditos. Por ser o Estado que fazia e dizia o Direito, e por estar soberanamente acima dos súditos, seria uma contradição vir a ser considerado culpado e ter de indenizar o particular por ato contrário ao Direito.<sup>21</sup>

Gasparini leciona que a irresponsabilidade civil do Estado vigorou de início em todos os Estados, mas notabilizou-se nos absolutistas, nos quais se negava que a Administração Pública tivesse a obrigação de indenizar os prejuízos que seus agentes pudessem causar aos administrados. Seu fundamento era encontrado em outro princípio vetor do Estado absoluto ou Estado de polícia, segundo o qual o Estado não podia causar males ou danos a quem quer que fosse. Era expresso pelas máximas “*Le roi ne peut mal faire*” e “*The King can do no wrong*”, cuja tradução significa, “O rei não pode fazer mal” e “O rei não erra”.<sup>22</sup>

O referido autor complementa dizendo que a vigência dessas máximas não significava o desamparo total dos administrados, pois o rigor da irresponsabilidade era quebrado por leis que admitiam a obrigação de indenizar em casos específicos, a exemplo da lei francesa que admitia a recomposição patrimonial por danos decorrentes de obras públicas e da que acolhia a responsabilidade por danos resultantes de atos de gestão do domínio privado do Estado.<sup>23</sup>

Renan Miguel Saad aponta a seguinte síntese dos dogmas da irresponsabilidade:

1. afirmação da soberania do Estado e da desigualdade natural entre ele, e de seus administrados;

---

<sup>20</sup> *Apud* CARVALHO NETO, Inacio de. **Responsabilidade do Estado por atos de seus agentes**. São Paulo: Atlas, 2000. p. 96.

<sup>21</sup> MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo et al. **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 41.

<sup>22</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 871.

<sup>23</sup> *Idem*, *ibidem*.

2. entendimento de que o Estado como elaborador e aplicador da ordem jurídica não a pode violar;
3. de que os atos contrários à lei somente poderão ser imputados ao funcionário, devendo este ser responsabilizado, pessoalmente, jamais o Estado.<sup>24</sup>

Passa-se então a segunda fase desse contexto histórico – a fase da responsabilidade subjetiva, da culpa subjetiva, cuja regra adotada era basicamente do direito privado de então: a responsabilidade subjetiva do agente.

Nos dizeres de Sérgio Cavalieri Filho, ocorreu a passagem da teoria da irresponsabilidade, “[...]para uma concepção civilista da responsabilidade estatal, fundada na culpa do funcionário e nos princípios da responsabilidade por fato de terceiro (patrão, preponente, mandante, representante).”<sup>25</sup>

Nesse sentido a vítima, na ação de reparação de danos, teria o ônus de demonstrar a culpa de um determinado agente do Estado, apontando o causador do dano, para só então o Estado responder pela atitude culposa de seu agente.

Thalita Macedo Montenegro comenta que malgrado as concepções civilistas tenham admitido a possibilidade de responsabilização do Estado em pequenas proporções:

[...]esta situação ainda se apresentava muito desvantajosa para o indivíduo, ficando este, muitas vezes, sem ser ressarcido ante a impossibilidade de se distinguir as duas espécies de atos (de império e de gestão) em um caso concreto. Além disso, ainda que fosse possível separá-los, era preciso comprovar a culpa do agente administrativo, o que não raro resultava inviável.<sup>26</sup>

Em um terceiro momento, na seqüência do assunto, chegou-se à responsabilidade do Estado por culpa anônima, já não sendo necessária a

<sup>24</sup> SAAD, Renan Miguel. **O ato ilícito e a responsabilidade civil do Estado**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 1994. p. 50.

<sup>25</sup> *Apud* MONTENEGRO, Thalita Macedo. **A evolução histórica da responsabilidade civil do Estado**. Boletim Jurídico/MG, a. 5, nº 193. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1511>>. Acesso em 14 jun. 2007.

<sup>26</sup> MONTENEGRO, Thalita Macedo. **A evolução histórica da responsabilidade civil do Estado**. Boletim Jurídico/MG, a. 5, nº 193. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1511>>. Acesso em 14 jun. 2007.

identificação precisa do causador do dano, do agente causador do dano, do agente que violou o direito – a culpa seria do serviço indistintamente considerado.

Nesse aspecto, Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho esclarece a culpabilidade anônima dizendo que “[...]quer dizer da generalidade da Administração, da generalidade do serviço – bastando, portanto, comprovar o mau funcionamento do serviço, ainda que fosse impossível indicar o agente causador do dano”<sup>27</sup>

Referido autor complementa afirmando que essa culpa do serviço ocorreria em três situações: 1ª) quando o serviço não funcionasse, ou seja, no caso da omissão do Estado; 2ª) quando o serviço funcionasse mal – funcionasse defeituoso, inadequado; 3ª) ou quando o serviço funcionasse extemporaneamente, atrasado, causando dano.<sup>28</sup>

Na quarta e última fase desse contexto evolutivo, chegou-se a teoria objetiva, proclamando-se a responsabilidade civil do Estado, denominada de responsabilidade objetiva, haja vista a desnecessidade de comprovação de culpa.

Para Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho a teoria objetiva, que se contenta tão-somente com a prova do dano e do nexó de causalidade (são dois apenas os pressupostos necessários), tem como fundamento o princípio da igualdade dos ônus e encargos sociais.<sup>29</sup>

No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello fala sobre a base jurídica da responsabilização objetiva:

[...]o fundamento da responsabilidade estatal é garantir uma equânime repartição dos ônus provenientes de atos ou efeitos lesivos, evitando que alguns suportem prejuízos ocorridos por ocasião ou por causa de atividades

---

<sup>27</sup> MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo et al. **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 41.

<sup>28</sup> Idem, p. 45.

<sup>29</sup> Idem. p. 46.

desempenhadas no interesse de todos. De conseqüente, seu fundamento é o princípio da igualdade, noção do Estado de Direito.<sup>30</sup>

Consolida-se, dessa forma, a responsabilidade objetiva, de modo que toda sua evolução histórica é marcada por um processo de tutela da vítima à vista de que, freqüentemente, nas ações judiciais, reveste-se de um grande grau de dificuldade a constatação da culpa.

Do exposto, depreende-se que a história da responsabilidade civil na cultura ocidental não deixa dúvida de que o aperfeiçoamento dos instrumentos jurídicos é absolutamente dinâmico e tendente a não deixar o Direito alheio à realidade social, na medida em que as novas conquistas jurídicas refletem um desejo permanente de adequação a cada época.

## 2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CRIME DE ABUSO DE AUTORIDADE

Uma breve releitura da História se justifica a partir do momento que a intenção é abordar, no contexto do tema proposto, aspectos da lei que trata de abuso de autoridade, justamente porque demonstram que o contraponto entre a liberdade e o poder sempre existiu, desde épocas mais remotas, especialmente no que se refere ao poder, que, como leciona José Maria Pinheiro Madeira, “[...] se conduzido por caminhos arbitrários, fatalmente subtrai os direitos fundamentais do homem”.<sup>31</sup>

Referido autor reporta-se aos tempos em que o homem primitivo possuía total liberdade para criar suas leis e adotar critérios próprios para fazer justiça. Que uma satisfação natural de poder já era sentida pelo ser humano quando, por meio da força bruta, se sobrepunha a qualquer outra, apossava-se das coisas para suprir suas necessidades ou saciar seus instintos.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> *Apud* MONTENEGRO, Thalita Macedo. **A evolução histórica da responsabilidade civil do Estado**. Boletim Jurídico/MG, a. 5, nº 193. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1511>>. Acesso em 14 jun. 2007.

<sup>31</sup> MADEIRA, José Maria Pinheiro et al. **O abuso do poder do Estado**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005. p. 339.

<sup>32</sup> *Idem*, *ibidem*.

Com o passar do tempo a maneira de ser e de viver do homem mudou, surgindo então o real sentido da sociedade, cujas pessoas seguem normas comuns. Com o surgimento das primeiras civilizações e novas concepções, também aflorou na mente humana uma visão de poder, qual seja, o que poderia ser obtido pela inteligência, por meio da influência ou da autoridade, oportunizando, para uns, o alcance de um poder dominador, por vezes despótico, que marcaria épocas, como da Antigüidade romana, mas significando, para outros, a perda do direito à liberdade, expressa pela opressão, bem caracterizada pelo sistema feudal do período absolutista.<sup>33</sup>

Antes mesmo da Era Cristã, Aristóteles já teria esboçado o sentido de desvio de poder, que seria marcado pela ilegalidade de quem detinha a autoridade, pelo exercício irregular de um direito – um ato contrário à moral e aos bons costumes. Essas autoridades seriam os tiranos, que, uma vez no comando, revogam a legislação em vigor, sobrepondo-a com outras estabelecidas de acordo com suas conveniências, violando as lei estabelecidas.<sup>34</sup>

Já na Era atual, ideais filosóficas como a de Descartes, cuja máxima *cogito, ergo sum* (penso, logo existo), fariam com que o homem passasse a ter consciência de sua existência e a acreditar que todos deveriam ter as mesmas oportunidades para exercerem seus direitos e sua liberdade, apesar de ideologias bastante diferentes separarem a concepção do Antigo Regime daquelas idéias liberais, que eclodiam na Europa no século XVIII – o Século das Luzes.<sup>35</sup>

Montesquieu, em sua importante obra *O espírito das leis*, também expõe sua visão sobre o despotismo, o arbítrio, ao comparar os regimes políticos com a regularidade dos ventos, que podem se desviar conforme sua força e que para evitá-lo e manter a liberdade política, seria necessário que o poder fosse contido pelo poder, fundamento que se baseou para elaborar a teoria da tripartição dos poderes,

---

<sup>33</sup> MADEIRA, José Maria Pinheiro et al. **O abuso do poder do Estado**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005. p. 339.

<sup>34</sup> Idem, ibidem.

<sup>35</sup> Idem. p. 340.

em que a autoridade é exercida por quem executa, legisla e julga, sistemas que são, até hoje, paradigmas da democracia.<sup>36</sup>

Contudo, seria a França palco de uma revolução que abalaria o poder arbitrário do Antigo Regime, sacudindo os alicerces da sociedade da época, dando-se início, em 1789, a Revolução Francesa que, embora tenha sido um fenômeno local, é apontada como um marco divisório da História.<sup>37</sup>

Com efeito, esta Revolução importaria em novas condições ao mundo, em razão do que proporcionaria, em termos de justiça, à Humanidade, destacando-se: o reconhecimento dos direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem, através da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789; a consagração da separação dos poderes; e a promulgação do Código Civil Francês, de 1804, que, no plano jurídico, depois do Direito Romano, tornou-se a maior fonte do Direito da civilização ocidental, servindo de inspiração para a Assembléia das Nações Unidas os adotar e proclamar a Declaração Universal dos Direitos do Homem, cujos textos exerceriam influência na elaboração das Constituições de diversos países, inclusive do Brasil.<sup>38</sup>

José Maria Pinheiro Madeira esclarece ainda que:

[...]buscando-se num passado não muito remoto, o Brasil se viu distante dos direitos emanados da Declaração de 1948, quando os movimentos de 1964 levaram o País à ditadura militar, cujo regime instaurou um governo ficticiamente constitucional, visto que institucionalizou um poder autoritário, com repressão policial e supressão de direitos [...].<sup>39</sup>

Santos preleciona que a Lei de Abuso de Autoridade (Lei 4.898, de 9 de dezembro de 1965) se insere no período pós-revolução de 1964, o que explica, por assim dizer, o ranço ideológico presente em seu texto e que serviu de mote para o seu surgimento: “[...]a busca pela moralização da função pública, a punição aos

---

<sup>36</sup> MADEIRA, José Maria Pinheiro et al. **O abuso do poder do Estado**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005. p. 340.

<sup>37</sup> Idem, p.341.

<sup>38</sup> Idem, ibidem.

<sup>39</sup> Idem, ibidem,



pequenos abusos, de modo que as primeiras providências nesse sentido foram, de fato, tipificar os delitos outrora não tipificáveis”.<sup>40</sup>

O autor complementa opinando que, em termos práticos, de pouca ou de nenhuma repercussão coercitiva resultaram tais medidas, eis que, como sintetiza Fernando Capez:

A Lei de Abuso de Autoridade foi criada em um período autoritário com intuito meramente simbólico, promocional e demagógico. A despeito de pretensamente incriminar os chamados abusos de poder e de ter previsto um procedimento célere, na verdade, cominou penas insignificantes, passíveis de substituição por multa e facilmente alcançáveis pela prescrição[...].<sup>41</sup>

Para Preussler, a Lei 4.898, de 9 de dezembro de 1965, não é anacrônica, já que se encontra em perfeita simetria para com os preceitos protetivos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, *verbi gratia*, Art. 3.º da Lei de Abuso de Autoridade, prevê que constitui abuso de autoridade qualquer atentado à liberdade de locomoção. Tal bem jurídico, também consta na Constituição Federal, mais especificamente no art. 5.º, *caput* e inciso XV da Carta Magna:

Art. 5.º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens.<sup>42</sup>

Não obstante as conclusões dos respeitados autores, tem-se que a finalidade principal da Lei n. 4.898/65 é a de prevenir abusos praticados pelas autoridades, no exercício de suas funções, ao mesmo tempo em que, por meio de sanções de natureza administrativa, civil e penal, estabelece a necessária reprimenda e assegura ao cidadão, outrossim, o direito de pleitear seus interesses. É nesse sentido que os regramentos da responsabilidade civil do Estado contra os

<sup>40</sup> SANTOS, Paulo Fernando dos. **Crimes de Abuso de Autoridade: Aspectos jurídicos da Lei n. 4.898/65**. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2003. p. 19.

<sup>41</sup> *Apud* SANTOS, ibidem

<sup>42</sup> PREUSSLER, Gustavo de Souza. **Paradigmas para uma crítica ao delito de abuso de autoridade**. Disponível em: <<http://sisnet.aduaneiras.com.br//ex/doutrinas/arquivos/131107.pdf>>. Acesso em 07 jan. 2008.

abusos praticados por autoridades policiais passarão a ser examinados do decorrer deste trabalho.

### 3. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO: ASPECTOS GERAIS

#### 3.1 CONCEITO DE RESPONSABILIDADE CIVIL E SEUS ELEMENTOS CONFIGURADORES

Consiste a responsabilidade civil na obrigação do agente causador do dano em reparar o prejuízo causado a outrem, por ato próprio ou de alguém que dele dependa.

No campo jurídico, a noção de responsabilidade ajusta-se ao conceito genérico de obrigação, o direito de que é titular o credor em face do dever, tendo por objeto determinada prestação. No caso assume a vítima de um ato ilícito a posição de credora, podendo, então, exigir do autor determinada prestação, cujo conteúdo consiste na reparação dos danos causados.

Sintetizando a conceituação desse instituto, Maria Helena Diniz asseverou:

[...]poder-se-á definir a responsabilidade civil como a aplicação de medidas que obriguem alguém a reparar dano moral ou patrimonial causado a terceiros em razão de ato do próprio imputado, de pessoa por quem ele responde, ou de fato de coisa ou animal sob sua guarda (responsabilidade subjetiva), ou, ainda, de simples imposição legal (responsabilidade objetiva).<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> *Apud* BRITTO, Marcelo Silva. **Alguns aspectos polêmicos da responsabilidade civil objetiva no novo Código Civil**. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 314, 17 maio 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5159>>. Acesso em: 08 fev. 2008.

Quanto à responsabilidade civil do Estado, esta é conceituada pelo renomado doutrinador Diógenes Gasparini como:

[...]a obrigação que se lhe atribui de recompor os danos causados a terceiros em razão de comportamento unilateral comissivo ou omissivo, legítimo ou ilegítimo, material ou jurídico, que lhe seja imputável.<sup>44</sup>

Gasparini assevera que alguns autores distinguem “ressarcimento” (se a obrigação de reparar decorre de ato ilícito) de “indenização” (se a obrigação de reparar tem origem num ato lícito), e esclarece que em sua obra “Direito Administrativo” utilizará essas expressões como sinônimas.<sup>45</sup>

Yussef Said Cahali entende “[...]a responsabilidade civil do Estado como sendo a obrigação legal, que lhe é imposta, de ressarcir os danos causados a terceiros por suas atividades”.<sup>46</sup>

Nesse sentido, João Sento Sé assim verberou:

Tradicionalmente, tal responsabilidade compreende a reparação dos danos causados por atos ilícitos, não abrangendo, desse modo, a indenização devida em decorrência de atividade legítima do Poder Público, como sucede nos casos de desapropriação, de requisição, de execução compulsória de medidas sanitárias.<sup>47</sup>

Dos conceitos apresentados pode-se concluir, portanto, que o fundamento da responsabilidade patrimonial do Estado é bipartido, conforme seja ele decorrente de atos lícitos ou de atos ilícitos. No presente trabalho será dado enfoque aos atos ilícitos, ou seja, aqueles decorrentes de danos causados pelo descumprimento da lei.

A responsabilidade civil extracontratual do Estado é produzida pela presença de três pressupostos, quais sejam, evento danoso, ação ou omissão antijurídica imputável ao Estado e nexo de causalidade material ou moral sofrido por alguém.

<sup>44</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 868.

<sup>45</sup> Idem, ibidem.

<sup>46</sup> CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p.13.

<sup>47</sup> *Apud* CAHALI, Ibidem

Dessa forma, depende da existência de um nexo de causalidade entre a consumação de um dano, material ou moral, proveniente da ação ou omissão, e a conduta antijurídica imputável a ele.

Para Justen Filho, o dano material se dá com a diminuição do patrimônio de um sujeito, propiciando a supressão ou diminuição do valor econômico de bens ou direitos que integravam ou poderiam vir a integrar sua titularidade. Já o dano moral ocorre pela lesão imaterial e psicológica, restritiva dos processos psicológicos de respeito, de dignidade e de autonomia.<sup>48</sup>

Yussef Said Cahali aduz que:

No plano da responsabilidade objetiva do direito brasileiro, o dano ressarcível tanto resulta de um ato doloso ou culposos do agente público como, também, de ato que, embora não culposos ou revelador da falha da máquina administrativa ou do serviço, tenha-se caracterizado como injusto para o particular, como lesivo ao seu direito subjetivo.<sup>49</sup>

Saad preleciona que o ato ilícito, consistente na infração de uma norma jurídica, legal ou contratual, para ser ressarcido, tem que ter uma lesão como consequência objetiva, com reflexos patrimoniais, isto é, tem que haver uma diminuição de um bem jurídico lesado, quer material, quer moral, para que possa gerar indenização.<sup>50</sup>

Seguindo lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, percebe-se que não é qualquer dano de comportamento comissivo ou omissivo do Estado que deve ser indenizado. É necessário que o dano tenha certas características quando se tratar de comportamento estatal ilícito: a primeira, é que o dano corresponda à lesão a um direito da vítima, pois quem não sofreu gravame de direito não tem título jurídico

---

<sup>48</sup> JUSTEN FILHO, Marçal et al. **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 229-230.

<sup>49</sup> CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p.68.

<sup>50</sup> SAAD, Renan Miguel. **O ato ilícito e a responsabilidade civil do Estado**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 1994. p. 28.

para postular indenização; a segunda, o dano, deve ser certo, quer dizer, não apenas eventual, mas possível, podendo ser atual ou futuro, de que certo e real.<sup>51</sup>

O segundo elemento configurador da responsabilidade civil do Estado é ação ou omissão antijurídica a ele imputável, ou seja, o dano deve ser resultado de uma conduta estatal, seja ativa, seja passiva, que produza efeito danoso a terceiro.

Mello classifica o comportamento danoso de três modos distintos: danos por ação do Estado, também chamados de conduta comissiva ou positiva, cujo próprio comportamento do Estado é quem gera o dano, ou seja, produz o evento lesivo, pelo que se aplica a responsabilidade objetiva; danos por omissão do Estado, quando um evento alheio causa um dano que o Poder Público tinha o dever de evitar, quando então é de aplicar-se a teoria da responsabilidade subjetiva; e danos por situação propiciadora de risco, em que não há uma ação ou omissão do Estado, mas é em razão de sua atividade que se cria uma situação favorável ao dano, ou seja, quando se expõe alguém a um risco, mesmo que de forma indireta, em razão da guarda de coisas ou pessoas perigosas. Neste caso aplica-se a responsabilidade do Estado objetiva.<sup>52</sup>

Cahali esclarece sobre a necessidade da qualidade de agente na prática do ato danoso, visto que o Estado (e atualmente as entidades de direito privado prestadoras de serviços públicos), como pessoa jurídica, desfruta apenas de uma realidade técnica, somente podendo agir por intermédio de seus representantes, agentes ou prepostos.<sup>53</sup>

Quanto ao nexu causal, este resta configurado quando ocorre um vínculo, um liame entre a ação ou omissão estatal e o resultado danoso, isto é uma linha que ligue o ato culposu do agente ao dano ocasionado à vítima.

---

<sup>51</sup> *Apud* BÜHRING, Márcia Andréa. **A responsabilidade civil extracontratual do Estado**. São Paulo: Thompson-IOB, 2004. p. 135.

<sup>52</sup> *Idem*. p. 147-153.

<sup>53</sup> CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 80.

Para Venosa, o nexo causal é elemento indispensável, pois é justamente por meio do exame da relação causal que se conclui sobre quem foi o causador do dano. “A responsabilidade objetiva dispensa a culpa, mas nunca dispensará o nexo causal. Se a vítima, que experimentou um dano, não identificar o nexo causal que leva o ato danoso ao responsável, não há como ser ressarcida.”<sup>54</sup>

Nesse aspecto, Yussef Said Cahali leciona que:

[...]qualquer que seja o entendimento adotado (teoria do risco, teoria do risco integral, teoria do risco administrativo, teoria do risco social), a causa do dano coloca-se como pressuposto necessário da responsabilidade civil do Estado.<sup>55</sup>

Aponta Cahali, após resumir as doutrinas a respeito da relação de causalidade, que o STF, examinando a causa geradora da responsabilidade civil do Estado, manifestou-se no sentido de que a teoria adotada quanto ao nexo de causalidade é a teoria do dano direto e imediato, também denominada teoria da interrupção do nexo causal:

Com efeito, o dano decorrente do assalto por uma quadrilha de que participava um dos evadidos da prisão não foi o efeito necessário da omissão da autoridade pública que o acórdão recorrido teve como causa da fuga dele, mas resultou de concausas, como a formação de quadrilha, e o assalto ocorrido cerca de 21 meses após a evasão (STF, 1ª Turma, 12.05.1992, RTJ 143/270 E RT 688/230).<sup>56</sup>

### 3.2 FINALIDADE DA RESPONSABILIDADE CIVIL

Em princípio, toda atividade que acarreta um prejuízo gera responsabilidade ou dever de indenizar. Haverá, por vezes, excludentes, que impedem a indenização, como será visto adiante.

Os princípios da responsabilidade civil visam restaurar um equilíbrio patrimonial e moral violado. Conforme assevera Venosa, um prejuízo ou dano não

<sup>54</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: responsabilidade civil**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 45

<sup>55</sup> CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 74.

<sup>56</sup> Idem. p. 75, 76.

reparado é um fator de inquietude social e os danos que devem ser reparados são aqueles de índole jurídica, embora possam ter conteúdo também de cunho moral, religioso, social.<sup>57</sup>

Para João Agnaldo Donizeti Gandini:

A responsabilização civil tem por finalidade precípua **o restabelecimento do equilíbrio violado pelo dano**. [...]O princípio que sustenta a responsabilidade civil contemporânea é o da *restitutio in integrum*, isto é, da reposição do prejudicado ao *status quo ante*. Neste diapasão, a responsabilidade civil possui dupla função na esfera jurídica do prejudicado: a) mantenedora da segurança jurídica em relação ao lesado; b) sanção civil de natureza compensatória. (grifou-se).<sup>58</sup>

Destarte, conclui-se que o objetivo da responsabilidade civil, como parte integrante do direito obrigacional, nada mais é do que a própria reparação dos danos, algo que sucede à transgressão de uma obrigação, dever jurídico ou direito.

### 3.3 EXCLUDENTES DE RESPONSABILIDADE CIVIL

À vista do que até aqui foi dito, por certo não há de se admitir sempre a obrigação de indenizar do Estado. A doutrina costuma se referir a hipóteses de exclusão da responsabilidade civil do Estado, em que não há elemento subjetivo reprovável por parte do agente que desempenha a função de órgão estatal.

Nesse sentido, Sílvio de Salvo Venosa aponta como excludentes de responsabilidade, que impedem a concretização do nexo causal, “[...]a culpa exclusiva da vítima, o fato de terceiro, o caso fortuito e a força maior[...]”.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: responsabilidade civil**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 1, 2.

<sup>58</sup> SALOMÃO, Diana Paola da Silva. **A responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva . Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 106, 17 out. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4365>>. Acesso em: 31 jan. 2008.

<sup>59</sup> VENOSA, op. cit. p. 46.



Para Márcia Andréa Bühring:

São causas excludentes: a força maior e o caso fortuito, a culpa da vítima, a culpa de terceiro, o agente fora de suas atividades, o estado de necessidade. Há, todavia, outras também importantes.<sup>60</sup>

Marçal Justen Filho preleciona que:

[...]o tratamento jurídico das diversas hipóteses de exclusão da responsabilidade civil do Estado exige, sempre, o exame da existência de infração ao dever de diligência que onera o Estado. Isso se passa, basicamente, nos casos de (a) culpa da vítima; (b) culpa de terceiro; (c) exercício regular de direito pelo agente estatal; (d) caso fortuito ou força maior.<sup>61</sup>

Com a culpa da vítima, não há de se falar em relação causa e efeito entre o dano e seu causador. No caso de culpa concorrente da vítima e do agente causador do dano, a responsabilidade e, conseqüentemente, a indenização são repartidos, podendo as frações de responsabilidade ser desiguais, de acordo com a intensidade da culpa (art. 945, CC).

Na culpa de terceiro, também chamada de fato de terceiro, não há responsabilidade para o Estado quando a conduta culposa é de terceiro que provocou dano à vítima, e não de agentes públicos, ou seja, há por parte de um terceiro uma interferência na relação jurídica do Poder Público com os particulares. Causando este terceiro os danos, não há porque responder o Estado pelo evento, que só responderá se concorreu de alguma forma para que esse fato lesivo exista.<sup>62</sup>

Ocorrendo o exercício regular do direito pelo agente estatal, significa que não haverá responsabilidade civil do Estado se tiverem sido observados todos os limites e deveres pertinentes ao dever de diligência. Se no cumprimento de seus deveres funcionais, o agente estatal adotou todas as precauções e se vier a se consumir um dano em relação a terceiro, não haverá dever de indenizar, pois,

---

<sup>60</sup> BÜHRING, Márcia Andrea. **A responsabilidade civil extracontratual do Estado**. São Paulo: Thompson-IOB, 2004. p. 155

<sup>61</sup> JUSTEN FILHO, Marçal et al. **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 238.

<sup>62</sup> BÜHRING, op. cit., p. 164.

nesse caso, presume-se que o caso derivou ou da culpa exclusiva de terceiro ou de caso fortuito ou força maior.<sup>63</sup>

Já o caso fortuito ou força maior, envolve hipóteses em que o dano é produzido por causas alheias à vontade ou ao controle de alguém, insuscetíveis de impedimento. Em outras palavras, o Estado não é responsabilizado se o dano se produziu não obstante tivesse ele observado todas as cautelas derivadas do dever de diligência a ele imposto.

Bühring adverte que não há unanimidade quanto a um conceito único ou genérico no que se refere à força maior, nem a sua distinção do caso fortuito. Alguns autores os diferem, conceituando-os separadamente, e outros que os têm como sinônimas.<sup>64</sup>

No mesmo sentido, Venosa aduz que a doutrina não é concorde sobre a definição e compreensão desses fenômenos. Cita que o caso fortuito (*act of God*, ato de Deus no direito anglo-saxão) decorreria de forças da natureza, tais como terremotos, inundações e incêndios não provocados, enquanto a força maior decorreria de atos humanos inelutáveis, ainda que previsíveis a sua ocorrência, tais como guerras, revoluções, greves e determinação de autoridades (fato do príncipe).<sup>65</sup>

E pondera o mesmo autor que “Qualquer critério que se adote, a distinção nunca terá conseqüências práticas: os autores são unânimes em frisar que juridicamente os efeitos são os mesmos (Noronha, 2003: 631)”.<sup>66</sup>

Diógenes Gasparini bem situa a questão da demonstração do estado de imprevisibilidade e irresistibilidade do evento danoso, que libera o Estado da obrigação de reparar o dano que a vítima venha a sofrer. E adverte:

---

<sup>63</sup> JUSTEN FILHO, Marçal et al. **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 239.

<sup>64</sup> BÜHRING, Marcia Andréa. **A responsabilidade civil extracontratual do Estado**. São Paulo: Thompson-IOB, 2004. p. 156.

<sup>65</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: responsabilidade civil**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 48.

<sup>66</sup> Idem. *ibidem*.

Observe-se que, em certos eventos, o fato de os danos não terem sido causados pelo Estado não o libera da responsabilidade de indenizar se o comportamento público em relação a eles foi culposos ou doloso. Logo, se cabia ao Estado desobstruir as galerias de águas pluviais e não o fez, ocorrida a inundação em razão dessa negligência, a indenização é devida. Pela mesma razão a indenização é obrigatória se durante um temporal cai uma rede telefônica em mau estado de conservação, e seus fios, em contato com os elétricos, vitimam uma criança (*RJTJRS*, 58:215). Nos dois exemplos, os danos não foram causados pelo Estado, mas este, com seu comportamento culposos, facilitou-lhes a ocorrência e, conseqüentemente, deve indenizar.<sup>67</sup>

Concluindo, diz a doutrina que compete ao Estado provar a existência das causas de exclusão de sua responsabilidade. Conforme ensinamento de Rui Stoco: “[...]em casos que tais o ônus da prova é invertido: ao Estado é quem compete provar a existência de uma causa de exclusão da responsabilidade, como a culpa exclusiva da vítima, o caso fortuito ou a força maior”.<sup>68</sup>

### 3.4 ESPÉCIES DE RESPONSABILIDADE CIVIL

Pode-se afirmar que o Direito é unânime em tratar a responsabilidade civil como fonte obrigacional, ou seja, o causador do dano fica obrigado a repará-lo à vítima.

A dúvida pode surgir em determinar o fundamento da responsabilidade civil, visto que alguns defendem a doutrina subjetiva ou teoria da culpa, enquanto outros, a doutrina objetiva, baseada na teoria do risco, que abstrai a culpa.

Nos dizeres do professor Silvio Rodrigues:

Em rigor não se pode afirmar serem espécies diversas de responsabilidade, mas sim maneiras diferentes de encarar a obrigação de reparar o dano. Realmente se diz subjetiva a responsabilidade quando se inspira na idéia de culpa, e objetiva, quando esteada na teoria do risco.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 876.

<sup>68</sup> *Apud* GASPARINI, op. cit., p. 877.

<sup>69</sup> RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil – Responsabilidade civil**. Vol. 4. 17.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 11.

### 3.4.1 Responsabilidade objetiva (Teoria do risco)

Segundo Francisco Amaral “Responsabilidade objetiva é a que independe da culpa do agente.”<sup>70</sup>

Referido autor esclarece que a responsabilidade objetiva desenvolveu-se com a teoria do risco, segundo a qual todo o dano deve ser indenizado independentemente de haver ato ilícito, e resulta da constatação de que a concepção tradicional (subjetiva) é insuficiente para resolver problemas de setores específicos da vida contemporânea, onde a atividade econômica cria risco de dano, que deve ser indenizado pelos beneficiários dessa atividade.<sup>71</sup>

Para Gonçalves a responsabilidade é legal ou objetiva quando a lei impõe a certas pessoas, em determinadas situações, a reparação de um dano cometido sem culpa, havendo necessidade apenas do dano e o nexo de causalidade.<sup>72</sup>

A teoria objetiva, ou do risco, tem como postulado que todo dano é indenizável, e deve ser reparado por quem a ele se liga por um nexo de causalidade, independentemente de culpa.<sup>73</sup>

Assim, nos casos de responsabilidade objetiva, não se exige prova de culpa do agente para que seja obrigado a reparar o dano. A culpa pode ser presumida pela lei (objetiva imprópria ou impura) ou pode ser prescindível, já que a responsabilidade se fundamenta no risco (objetiva propriamente dita ou pura). No caso de culpa presumida a vítima só precisa provar a ação ou omissão e o dano resultante da conduta do réu. Pela culpa ser presumida ocorre a inversão do ônus da prova, e, se o réu não provar a existência de uma excludente, será considerado culpado.<sup>74</sup>

---

<sup>70</sup> AMARAL, Francisco. **Direito Civil. Introdução**. 5.ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 571.

<sup>71</sup> Idem, ibidem.

<sup>72</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade civil**. 9.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2005. p 21.

<sup>73</sup> Idem, p. 22.

<sup>74</sup> Idem, ibidem.

Gonçalves preleciona ainda que uma das teorias que procuram justificar a responsabilidade objetiva é a teoria do risco, pela qual, toda pessoa ao exercer alguma atividade cria um risco de dano para terceiros, devendo ser obrigada a repará-lo, mesmo que sua conduta seja isenta de culpa. A responsabilidade civil é deslocada da culpa para o risco, ora encarada como risco-proveito, que se fundamenta no princípio segundo o qual é reparável o dano causado a outrem em consequência de uma atividade realizada em benefício do responsável, ora mais genericamente como risco criado, subordinado a todo aquele que, sem indagação de culpa, expuser alguém a suportá-lo.<sup>75</sup>

Silvio de Salvo Venosa aduz que a responsabilidade objetiva somente pode ser aplicada quando existe lei expressa que a autorize ou no julgamento no caso concreto, na forma descrita no parágrafo único do art. 927. Nesse sentido assevera:

A teoria da responsabilidade objetiva não pode, portanto, ser admitida como regra geral, mas somente nos casos contemplados em lei ou sob o novo aspecto enfocado pelo corrente Código. Levemos em conta, no entanto, que a responsabilidade civil é matéria viva e dinâmica na jurisprudência. A cada momento estão sendo criadas novas teses jurídicas como decorrência das necessidades sociais.<sup>76</sup>

Resumindo, na responsabilidade objetiva, como regra geral, leva-se em conta o dano, em detrimento do dolo ou da culpa. Assim, para o dever de indenizar, bastam o dano e o nexo causal, prescindindo-se da prova da culpa.

### 3.4.2 Responsabilidade subjetiva (Teoria da culpa)

Gonçalves leciona que a teoria da culpa, ou subjetiva, pressupõe a culpa como fundamento da responsabilidade civil. Em não havendo culpa, não há responsabilidade.<sup>77</sup>

Nesse sentido, a responsabilidade é subjetiva quando se esteia na idéia de culpa, cuja prova passa a ser pressuposto necessário do dano indenizável. Assim,

<sup>75</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade civil**. 9.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 21.

<sup>76</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: responsabilidade civil**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p.

12.

<sup>77</sup> GONÇALVES, op. cit. p. 21.

seguindo-se essa concepção, o causador do dano somente será responsável se agiu com dolo ou culpa.<sup>78</sup>

Frizzo diz que a responsabilidade subjetiva exige a figura do ato ilícito, o qual conceitua como procedimentos ou atividade em desconformidade com o ordenamento jurídico, violando uma proibição ou mandamento legal. Afirmar que a idéia de dolo não tem muita importância para a caracterização da doutrina da culpa, e sim a conduta do agente, seu principal fundamento.<sup>79</sup>

Para Caio Mário da Silva Pereira “A essência da responsabilidade subjetiva vai se assentar, fundamentalmente, na pesquisa ou indagação de como o comportamento contribuiu para o prejuízo sofrido pela vítima.”<sup>80</sup>

Gonçalves destaca que o código Civil brasileiro filiou-se à teoria subjetiva, com base no prescrito no art. 186, que erigiu o dolo e a culpa como fundamento para a obrigação de reparar o dano, subsistindo como regra necessária, sem prejuízo da adoção da responsabilidade objetiva, em dispositivos vários e esparsos.<sup>81</sup>

De tudo conclui-se que, a teoria clássica da responsabilidade civil aponta a culpa como o fundamento da obrigação de reparar o dano. Conforme aquela teoria, não havendo culpa, não há obrigação de reparar o dano, o que faz nascer a necessidade de provar-se o nexo entre o dano e a culpa do agente.

---

<sup>78</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade civil**. 9.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 21.

<sup>79</sup> FRIZZO, Juliana Piccinin. Responsabilidade civil das sociedades pelos danos ambientais. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 66, jun. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4129>>. Acesso em: 07 fev. 2008.

<sup>80</sup> *Apud* FRIZZO, ibidem.

<sup>81</sup> GONÇALVES, op. cit. p. 23.

## 4. CRIMES DE ABUSO DE AUTORIDADE

### 4.1 CONCEITO DE AUTORIDADE. USO E ABUSO DO PODER

Gilberto Passo de Freitas e Vladimir Passos de Freitas prelecionam que o legislador, quando conceituou autoridade praticamente reproduziu o art. 327 do CP, ao definir a figura do funcionário público para fins penais, não sendo feliz ao adotar tal modelo, já que nem todo aquele que exerça cargo ou função pública é autoridade.<sup>82</sup>

Diz o art. 5º da Lei 4.898/65:

Art. 5º. Considera-se autoridade, para fins desta lei, quem exerce cargo, emprego ou função pública, de natureza civil ou militar, ainda que transitoriamente e sem remuneração.

Referidos autores conceituam, pois, autoridade como sendo a pessoa que, em razão do cargo, emprego ou função pública que ocupa, ainda que sem remuneração e transitoriamente, detenha o poder de determinar, de subordinar ou de se fazer obedecer.

Não são considerados autoridades, por exercer *munus*, e não função pública, os tutores e curadores dativos, os inventariantes judiciais, os síndicos da massa falida, os concessionários de serviços públicos e seus empregadores, o

---

<sup>82</sup> FREITAS, Gilberto Passos de; FREITAS, Vladimir Passos de. **Abuso de autoridade**. 9 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 92.

depositário judicial, os empregados de sociedade de economia mista e os diretores de sindicatos.

José Maria Pinheiro Madeira, averiguando o significado de alguns termos da lei em epígrafe, recorreu ao dicionário jurídico de Maria Helena Diniz, para quem, na órbita da ciência política, o vocábulo autoridade é conceituado como o “Poder Público estatal, ou seja, o sociopolítico e administrativo com direito de mandar e de se fazer obedecer”.<sup>83</sup>

Madeira, em outras palavras define autoridade como sendo o servidor público ou agente do Poder Público ou o Representante do Estado, o sujeito ativo dos delitos previstos na Lei nº 4.898/65, cuja função pública é fazer respeitar as leis que, por sua legitimidade ou legalidade, deve ser obedecido pelos cidadãos.<sup>84</sup>

Desse modo, todo agente público, político ou administrativo, exerce poder administrativo, de que resulta a sua autoridade pública, conforme a sua investidura legal e, assim, esfera de competência. A autoridade de um agente político ou administrativo, porém, é prerrogativa da função pública exercida, corresponda essa função a um cargo ou não.

A autoridade pública não é privilégio pessoal, pois está inserida nas funções do órgão público a que integra a pessoa física do agente público, tendo a sua autoridade pública reconhecida de acordo com a investidura legal.

A Constituição da República, no seu art. 37, *caput*, deixa isso certo, quando prevê o princípio da impessoalidade a ser observado pela Administração Pública, significando, portanto, que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não a funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual ele age. O funcionário é um mero agente da Administração Pública, de sorte que não é ele o autor institucional do ato. Por conseguinte, o administrado não se

---

<sup>83</sup> MADEIRA, José Maria et al. **O abuso do poder do Estado**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005. p. 343.

<sup>84</sup> Idem, *ibidem*.



confronta com o agente que expediu o ato, mas com a entidade cuja vontade foi manifestada por ele.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles leciona que:

O uso do poder é prerrogativa da autoridade. Mas o poder deve de ser usado normalmente, sem abuso. Usar normalmente o poder é empregá-lo segundo as normas legais, a moral da instituição, a finalidade do ato e as exigências do interesse público. Abusar do poder é empregá-lo fora da lei, sem utilidade pública. [...] A utilização desproporcional do poder, o emprego arbitrário da força, da violência contra o administrado constituem formas abusivas do uso do poder estatal, não toleradas pelo Direito e nulificadoras dos atos que as encerram. O uso do poder é lícito; o abuso sempre ilícito.<sup>85</sup>

O agente público que abuse do seu poder sujeita-se às sanções que o ordenamento jurídico brasileiro possa indicar, mesmo em face do princípio da impessoalidade já mencionado, porque, como ensina José Maria da Silva, em lição também adotada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

A personalização, ou seja, a individualização do funcionário, pode ser recomendável, quando atue não como expressão da vontade do Estado, mas como expressão de veleidade, capricho ou arbitrariedade pessoal. Então, como nota Gordillo, 'o ataque ou imputação concreta à pessoa do funcionário só é um meio de lograr que ela mesma ou seu superior corrija o fato ou omissão danosa'. A personalização vale assim para imputar ao funcionário uma falta e responsabilizá-lo perante a Administração Pública, a fim de que esta lhe imponha a punição cabível.<sup>86</sup>

O uso e o abuso do poder, portanto, é um dos mais polêmicos e intrigantes temas defrontados pelos agentes públicos, ou seja, pela pessoa física que exerce alguma atividade estatal e tem o dever de decidir e impor a sua decisão ao particular, também pessoa física ou pessoa jurídica de direito privado ou, até mesmo, de direito público.

---

<sup>85</sup> *Apud* LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999. p. 34.

<sup>86</sup> *Idem*, p. 35.

## 4.2 ASPECTOS DA LEI Nº 4.898, DE 9 DE DEZEMBRO DE 1965

### 4.2.1 Objeto e finalidade da Lei

Consoante dispõe o art. 5º, inc. XXXIV, letra a, da Carta Magna, são a todos assegurados, independentemente de pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.

Considerando que a dignidade humana e a cidadania são alicerces da liberdade e da justiça, tem a Lei nº 4.898/65 o escopo precípua de apurar desmandos de autoridades, protegendo os direitos fundamentais do homem, tanto que ficou conhecida como Lei de Abuso de Autoridade, cuja ementa, ao ser sancionada, assim se apresenta redigida: “Regula o direito de representação e o processo de responsabilidade administrativa, civil e penal, nos casos de abuso de autoridade”.

Destarte, esta é uma Lei Especial, que estabelece as responsabilidades às quais estão sujeitas as autoridades quando, no exercício de suas atividades funcionais, se desviam da legalidade, assegurando ao cidadão, outrossim, o direito de pleitear seus interesses contra abusos por elas cometidos.

Além de regular o direito de representação, a Lei nº 4.898/65 define os crimes de abuso de autoridade e estabelece a forma de apuração das responsabilidades administrativa, civil e penal.

### 4.2.2 Direito de representação

O art. 2º da Lei de Abuso de Autoridade disciplina o direito constitucional de representação. Desse modo, qualquer pessoa que se sentir vítima de abuso de autoridade, por si ou por intermédio de seu representante legal ou procurador, pode encaminhar sua delação à autoridade civil ou militar competente para a responsabilização do agente na esfera administrativa, e ao representante do Ministério Público, para a apuração do fato na órbita penal.

Art. 2º. O direito de representação será exercido por meio de petição:

- a) dirigida à autoridade superior que tiver competência legal pra aplicar, à autoridade civil ou militar culpada, a respectiva sanção;
- b) dirigida ao órgão do Ministério Público que tiver competência para iniciar processo-crime contra a autoridade culpada.

Parágrafo único. A representação será feita em duas vias e conterá a exposição do fato constituído do abuso de autoridade, com todas as suas circunstâncias, a qualificação do acusado e o rol de testemunhas, no máximo de três, se as houver.

Freitas e Freitas ensinam que “A vítima do crime de abuso de autoridade pode ser qualquer cidadão, maior ou menor, capaz ou incapaz, brasileiro ou estrangeiro, bem como pessoas jurídicas”.<sup>87</sup>

Importante esclarecer que a representação prevista Lei nº 4.898/65 se constitui numa simples *delatio criminis* postulatória, não impedindo a sua ausência a iniciativa da ação penal. A falta de representação do ofendido não obsta a iniciativa do curso de ação penal, podendo inclusive a mesma ser instruída com inquérito policial, ou de acordo com o disposto no art. 4º do CPP, com documentos necessários ao oferecimento da denúncia.

#### 4.2.3 O que é abuso de autoridade?

Resgatando-se a finalidade da Lei nº 4.898/65, que é chamar à responsabilidade a autoridade que, no exercício de sua função pública, desrespeita os direitos fundamentais do homem, passa-se a observar o elenco de delitos que constituem abuso de autoridade, cujas figuras típicas estão previstas nos arts. 3º e 4º desta lei:

Art. 3º. Constitui abuso de autoridade qualquer atentado:

- a) à liberdade de locomoção;
- b) à inviolabilidade de domicílio;
- c) ao sigilo da correspondência;
- d) à liberdade de consciência e de crença;
- e) ao livre exercício do culto religioso;
- f) à liberdade de associação;
- g) aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício do voto;
- h) ao direito de reunião;
- i) à incolumidade física do indivíduo;
- j) aos direitos e garantias legais asseguradas ao exercício profissional.

<sup>87</sup> FREITAS, Gilberto Passos de; FREITAS, Vladimir Passos de. **Abuso de autoridade**. 9 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 22.

Art. 4º. Constitui também abuso de autoridade:

- a) ordenar ou executar medida privativa de liberdade individual, sem as formalidades legais e com abuso de poder;
- b) submeter pessoas sob sua guarda ou custódia a vexame ou a constrangimento não autorizado por lei;
- c) deixar de comunicar, imediatamente, ao juiz competente a prisão ou detenção de qualquer pessoa;
- d) deixar o juiz de ordenar o relaxamento de prisão ou detenção ilegal que lhe seja comunicada;
- e) levar à prisão e nela deter quem quer que se proponha a prestar fiança permitida em lei;
- f) cobrar o carcereiro ou agente da autoridade policial, carceragem, custas e emolumentos ou qualquer outra despesa, desde que a cobrança não tenha apoio em lei, quer à espécie, quer quanto ao valor;
- g) recusar o carcereiro ou agente da autoridade policial recibo de importância recebida a título de carceragem, custas, emolumentos ou de qualquer outra despesa;
- h) o ato lesivo de honra ou do patrimônio da pessoa natural ou jurídica, quando praticado com abuso de poder ou sem competência legal;
- i) prolongar a execução de prisão temporária, de pena ou de medida de segurança, deixando de expedir em tempo oportuno ou de cumprir imediatamente ordem de liberdade.

Fernando Capez adverte que em caso de conflito aparente de normas entre condutas do art. 3º, infra-indicadas, e as do art. 4º, prevalecem essas últimas, em face do princípio da especialidade, pois os tipos penais do art. 4º descrevem de modo mais específico as figuras nele contidas.<sup>88</sup>

Os crimes previstos nesse artigo não admitem tentativa, uma vez que qualquer atentado é punido como crime consumado. A lei também não previu a forma culposa, assim como consigna Damásio de Jesus, o crime em apreço:

[...]reclama um ânimo próprio, que é elemento subjetivo do injusto: vontade de praticar as condutas sabendo o agente que está exorbitando do poder. Esse elemento se liga à culpabilidade e à antijuridicidade. Não se trata de dolo específico, em face de não nos encontrarmos frente àquele fim ulterior, extrínseco ao fato.<sup>89</sup>

#### 4.2.4 Tríplice responsabilidade

Art. 6º O abuso de autoridade sujeitará o seu autor à sanção administrativa civil e penal.

<sup>88</sup> CAPEZ, Fernando. **Legislação penal especial: lei de imprensa: crimes hediondos: abuso de autoridade: sonegação fiscal: tortura: terrorismo**. 5. ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2006. p. 147.

<sup>89</sup> *Apud* ASSIS, Jorge Cesar de et al. **Lições de direito para a atividade das Polícias Militares e das Forças Armadas**. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2006. p.64.

§ 1º A sanção administrativa será aplicada de acordo com a gravidade do abuso cometido e consistirá em:

- a) advertência;
- b) repreensão;
- c) suspensão do cargo, função ou posto por prazo de cinco a cento e oitenta dias, com perda de vencimentos e vantagens;
- d) destituição de função;
- e) demissão;
- f) demissão, a bem do serviço público.

§ 2º A sanção civil, caso não seja possível fixar o valor do dano, consistirá no pagamento de uma indenização de quinhentos a dez mil cruzeiros.

§ 3º A sanção penal será aplicada de acordo com as regras dos artigos 42 a 56 do Código Penal e consistirá em:

- a) multa de cem a cinco mil cruzeiros;
- b) detenção por dez dias a seis meses;
- c) perda do cargo e a inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública por prazo até três anos.

§ 4º As penas previstas no parágrafo anterior poderão ser aplicadas autônoma ou cumulativamente.

§ 5º Quando o abuso for cometido por agente de autoridade policial, civil ou militar, de qualquer categoria, poderá ser cominada a pena autônoma ou acessória, de não poder o acusado exercer funções de natureza policial ou militar no município da culpa, por prazo de um a cinco anos.

A Lei 4.898/65 tem essa característica, conforme já foi dito, implicando ao infrator à responsabilidade administrativa, civil e penal. Por essa razão, não se pode dizer que se trata de diploma exclusivamente penal.

A responsabilidade administrativa resulta da infringência de alguma norma funcional e interessam apenas aos limites internos da Administração e pode gerar punição disciplinar a ser imposta pela autoridade competente.

A sanção civil será estabelecida como forma de ressarcimento do dano por ele provocado, no caso, com o seu proceder abusivo. Consoante o art. 11 da Lei de Abuso de Autoridade, “À ação civil serão aplicáveis as normas do Código de Processo Civil”.

Por último, a sanção penal resultará da infringência de uma das figuras elencadas nos arts. 3º e 4º da lei em estudo, sendo aplicada de conformidade com as regras dos arts. 42 a 56 do Código Penal.

### 4.3 AUTORIDADE POLICIAL

O delito de abuso de autoridade previsto pela Lei 4.898, de 09.12.1965, é, inegavelmente, o pesadelo da atividade policial, que, por suas características coercitivas, anda bem próximo da margem da lei.

Inúmeros são policiais que culminam por responder a processo da Lei 4.898/65, e não muito menor é o número dos que são condenados.

Ora, qualquer crime sempre tem dois sujeitos. Um ativo, que é quem pratica a ação, e outro, passivo, que é quem a sofre: a vítima, o ofendido. No delito de abuso de autoridade, o sujeito ativo é sempre funcionário público ou quem exerce função pública, mesmo que transitoriamente. A qualidade de autoridade é elementar do crime, que sem ela não existe.

Os policiais são funcionários públicos e também possuem autoridade, logo passíveis de cometer o delito abordado. Os militares federais encontram-se na mesma situação quando empregados em operações de garantia da lei e da ordem.

Conseqüentemente, os policiais civis, assim como os militares, são igualmente autoridades policiais, e o caráter dessa autoridade é essencialmente administrativo, eis que ambas as Corporações são exteriorização da atividade administrativa do Estado. Em suma: só tem autoridade quem tem competência, e só é competente quem pode, segundo a lei. A competência das polícias é constitucional, nos termos do art. 144 da Carta Maior.

O policial, como autoridade que é, para o exercício de seu ofício, deve entender primordialmente o princípio da obrigatoriedade legal, pelo qual “ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”. Tal princípio é constitucional e suporta toda a legislação dele decorrente.

## 5. A ATIVIDADE POLICIAL: ASPECTOS JURÍDICOS E LIMITES

### 5.1 ORDEM PÚBLICA E SEGURANÇA PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988, no Título V, que cuida “Da defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, designou o Capítulo III, como o “Da segurança Pública”, dela tratando no seu art. 144, como o que procurou valorizar o principal aspecto ou elemento de ordem pública, qual seja a segurança pública, vale dizer, guardou a correta grandeza entre a ordem pública e a segurança pública, sendo esta exercida em função daquela, como seu aspecto, seu elemento, sua causa.<sup>90</sup>

Blaise Knape preleciona que a ordem pública propriamente dita é a ausência de desordens, de atos de violência contra as pessoas, os bens ou o próprio Estado.<sup>91</sup>

Álvaro Lazzarini, comentando o conceito de Knape, aduz que essa noção, apesar de vaga, é clássica, mas que possibilita a afirmação de que assegurar a ordem pública é assegurar a tranquilidade pública, a segurança pública e a salubridade pública e nada mais do que isso.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999. p. 143

<sup>91</sup> *Apud* LAZZARINI, ibidem.

<sup>92</sup> LAZZARINI, op. cit. p. 144.

Para Luiz Otavio de Oliveira Amaral, outrora, a ordem pública se restringia à segurança pública e o poder de polícia era sinônimo de segurança coletiva/pública. Modernamente, porém, o Estado assumiu novas atribuições e o conceito de ordem pública envolve, agora, a ordem econômica e social, ampliando-se assim o poder de polícia.<sup>93</sup>

Quanto a segurança pública, Álvaro Lazzarini invoca a lição de Mário Pessoa para dizer que:

[...]a segurança pública é o estado antidelitual, que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pelas leis das contravenções. As ações que promovem a Segurança Pública são ações policiais repressivas ou preventivas típicas.<sup>94</sup>

Luiz Otávio de Oliveira Amaral conceitua segurança pública como:

[...]o afastamento, por meio de organizações próprias, de todo o perigo, ou de todo o mal, que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade, ou dos direitos de propriedade do cidadão. A segurança pública, assim, limita as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada cidadão, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a.

É, pois, uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações de criminalidade e de violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei.<sup>95</sup>

## 5.2 POLÍCIA E PODER DE POLÍCIA

Conforme definição do professor Álvaro Lazzarini, “Polícia é algo em concreto, pois, encerra, em suas atribuições, as atividades coercitivas da Administração Pública em relação ao grupo social. Na prática é quem as exerce.”<sup>96</sup>

<sup>93</sup> AMARAL, Luis Otavio de Oliveira. **Direito e Segurança Pública, a juridicidade operacional da polícia**. Brasília: Consulex, 2003. p. 23.

<sup>94</sup> LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999. p. 144.

<sup>95</sup> AMARAL, *ibidem*.

<sup>96</sup> LAZZARINI, *op. cit.* p. 203



Poder de Polícia, por sua vez, segundo definição de Luiz Otavio Oliveira do Amaral, “É a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público. É a atividade da polícia/policial em geral.”<sup>97</sup>

Polícia é, portanto, a concretização do Poder de Polícia que, por sua vez legitima a ação e a própria existência da Polícia. O Poder de Polícia é indelegável a particulares e tem por finalidade o controle dos direitos e liberdades das pessoas, naturais ou jurídicas, a ser inspirado nos ideais do bem comum, e incidentes não só sobre elas, mas também em seus bens e atividades.<sup>98</sup>

### 5.3 DIFERENÇAS ENTRE POLÍCIA ADMINISTRATIVA E POLÍCIA JUDICIÁRIA

Diante do contexto do que se entende por Poder de Polícia, encontra-se a dicotomia polícia administrativa e polícia judiciária, havendo, portanto, necessidade de esclarecer a diferenciação.

A polícia judiciária é regida pelas normas de Direito Processual Penal e incide sobre as pessoas. A polícia administrativa pelos princípios jurídicos de Direito Administrativo, incidindo sobre bens, direitos ou atividades.

A polícia judiciária é conhecida também como polícia repressiva, pois atua após a ocorrência do ilícito penal, enquanto que a polícia administrativa, via de regra, atua preventivamente, daí porque é também denominada como polícia preventiva.

Embora a diferença básica esteja na ocorrência ou não do ilícito penal, qualquer uma delas age preventiva ou repressivamente quando se fizer necessário.

---

<sup>97</sup> Luis Otavio de Oliveira. **Direito e Segurança Pública, a juridicidade operacional da polícia**. Brasília: Consulex, 2003. p. 23.

<sup>98</sup> LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999. p. 144.

Se um policial estiver no exercício da atividade de polícia preventiva (polícia administrativa) e ocorrer a infração penal, nada justifica que ele não passe, imediata e automaticamente, a desenvolver a atividade policial repressiva (polícia judiciária), fazendo, então, atuar todas as normas de Direito Processual Penal, inclusive, se for o caso, com a prisão em flagrante do infrator, colheita de provas, etc., com vistas ao sucesso da persecução penal.

Resumindo, a qualificação do órgão policial em civil ou militar não implica, necessariamente, no exercício de atividade de polícia judiciária ou polícia administrativa. Esta qualificação será, sempre, dada pela atividade policial em si mesma desenvolvida.

#### 5.4 LIMITES DA ATIVIDADE POLICIAL

Como já foi dito, o Poder de Polícia deve buscar os ideais do bem comum, isto é, precisa ter em vista o seu supremo objetivo de fazer concretizar o bem comum da coletividade administrada. Porém, o Poder de Polícia não é ilimitado, não é uma carta branca para a Administração Pública fazer ou deixar de fazer alguma coisa.

A preservação da ordem pública é responsabilidade das forças de segurança, cabendo ao policial, como agente da Administração Pública responsável pela polícia preventiva e repressiva, assegurar o exercício dos direitos outorgado ao cidadão, inclusive com o uso da força necessária para bem cumprir seu *munus* e restabelecer a paz e a tranquilidade pública quando isso se fizer necessário.

Não obstante, o exercício dessa prerrogativa não permite ao policial a prática de abuso, excesso ou desvio do poder que lhe foi conferido. Apesar de a atividade policial possuir aspectos discricionários, essenciais para o cumprimento das funções de segurança pública, a conduta do policial encontra-se sempre sujeita aos limites da lei.

Gilberto Passo de Freitas e Vladimir Passos de Freitas, comentando sobre violência não legal, arbitrária, aplicada fora dos casos ou além da medida estabelecida pela lei, prelecionam:

É de todo evidente que as autoridades policiais necessitam de certo arbítrio para poder alcançar seus objetivos e realizar suas funções. Seria fechar os olhos à realidade e torna-las ineficientes impedi-las de assim agir. Mas este arbítrio deve ser exercido dentro dos limites da sua necessidade, sob pena de, ocorrendo o excesso, constituir crime.<sup>99</sup>

As garantias constitucionais não impedem a atuação das forças policiais, que são responsáveis pela ordem pública e não podem ser omissos no exercício de suas funções, sob pena de responsabilidade. Em determinados momentos o cidadão poderá ter o exercício de seus direitos limitados, isso ocorre, principalmente, em decorrência do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Em operações policiais, grande quantidade de pessoas é abordada e, algumas possuem seus veículos revistados, tendo seus direitos de ir e vir limitados em prol da ordem pública.

A sociedade sofre com a violência por determinadas pessoas que não respeitam as regras pré-estabelecidas. A segurança é essencial para o desenvolvimento do Estado, e deve ser mantida por agentes que estejam preparados para empregar a força, coação administrativa, quando isso for necessário.

Mesmo com a autorização para o uso da força, os órgãos policiais não podem autorizar a prática do abuso ou do excesso. Os agentes policiais devem tratar o cidadão com respeito, observando os direitos que lhe são outorgados. A limitação dos direitos e garantias individuais exige violação à ordem estabelecida que coloque em perigo a segurança e a paz social.

Por essa forma, conclui-se que a atividade policial encontra-se sujeita aos limites da lei, e os agentes que se excedem ou se desviam do poder conferido ficam passíveis a processos criminais e administrativos disciplinares. O ato abusivo

---

<sup>99</sup> FREITAS, Gilberto Passos de; FREITAS, Vladimir Passos de. **Abuso de autoridade**. 9 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 57.

praticado traz ainda como consequência a obrigação do Estado em indenizar o particular pelo dano sofrido.

## 5.5 O ABUSO DE AUTORIDADE NAS POLÍCIAS ESTADUAIS DE RONDÔNIA

Procurando obter dados oficiais de número de casos de abuso de autoridade no Estado de Rondônia, justamente para se ter uma noção mais exata do quanto os policiais extrapolam os limites que a lei lhes impõe, foi realizada uma pesquisa documental nos arquivos da Corregedoria-Geral da Polícia Militar, responsável pela fiscalização, orientação e dinamização das atividades relacionadas ao exercício do poder disciplinar, do poder hierárquico e da polícia judiciária militar, dentre outras atribuições específicas.

Na Corregedoria da Polícia Civil não se obteve o êxito desejado, em virtude daquele órgão não dispor de nenhum controle estatístico específico sobre o objeto do estudo.

Não obstante a falta de dados naquela Corregedoria, na Delegacia Especializada em Repressão aos Crimes Funcionais – DERCF – localizada na Capital do Estado, foi possível pesquisar o quantitativo de Inquéritos instaurados em Porto Velho com objetivo de apurar crimes de abuso de autoridade praticados por policiais civis e policiais militares.<sup>100</sup>

O resultado da pesquisa está explicitado nas tabelas e gráfico seguintes, facilitando assim a visualização e a evolução das atividades, demonstrando ainda que a população está ciente de seus direitos de cidadão, e com tendência crescente em denunciar os desmandos praticados por policiais despreparados, que agem em nome do Estado para a prática de arbitrariedades de toda ordem, dentre elas aquelas que caracterizam o crime de abuso de autoridade.

---

<sup>100</sup> Os dados foram coletados do livro de registros de Inquéritos instaurados.

Tabela 1

**Denúncias, Ocorrências, Inquéritos e Sindicâncias por Atos de Abuso de Policiais Militares no Estado de Rondônia nos anos de 2005, 2006 e 2007.**

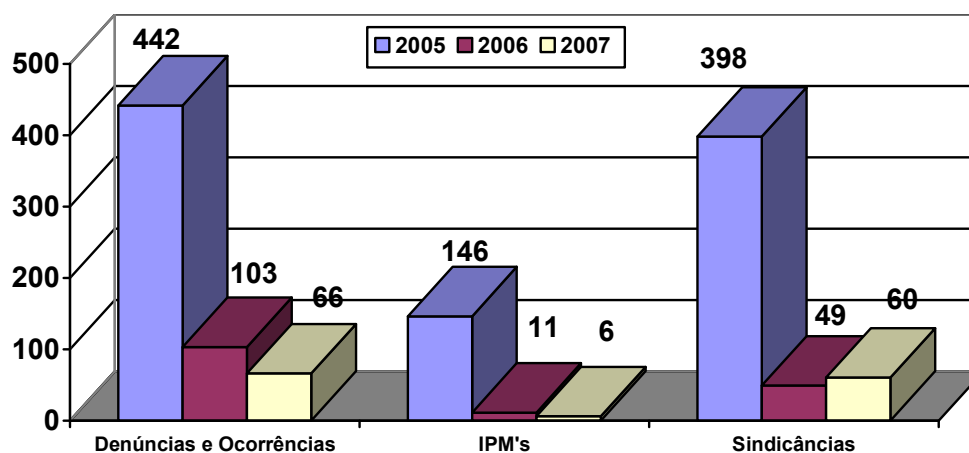
MUNICÍPIOS	Denúncias e Ocorrências envolvendo Atos de Abuso			IPM's Instaurados para Apurar Atos de Abuso			Sindicâncias Instauradas para Apurar Atos de Abuso		
	2005	2006	2007(1)	2005	2006	2007(1)	2005	2006	2007(1)
Porto Velho	372	47	66	86	4	6	293	4	60
Ji-Paraná	30	9	0	15	0	0	39	9	0
Vilhena	0	4	0	12	3	0	0	1	0
Cacoal	4	9	0	11	2	0	19	7	0
Guajará-Mirim	13	2	0	6	1	0	10	1	0
Ariquemes	17	22	0	13	0	0	13	20	0
Jarú	6	10	0	3	1	0	21	7	0
<b>TOTAL</b>	<b>442</b>	<b>103</b>	<b>66</b>	<b>146</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>398</b>	<b>49</b>	<b>60</b>

Fonte: Corregedoria-Geral da PMRO

(1) Somente de Porto Velho

Figura 1

**Representação gráfica das Denúncias, Ocorrências, Inquéritos e Sindicâncias por Atos de Abuso de Policiais Militares no Estado de Rondônia nos anos de 2005, 2006 e 2007.**



Fonte: Corregedoria-Geral da PMRO

**Tabela 2**

**Inquéritos Policiais instaurados pela Delegacia Especializada em Repressão aos Crimes Funcionais (DERCF), para apurar crimes de Abuso de Autoridade praticados por policiais civis e policiais militares no município de Porto Velho, nos anos de 2005, 2006 e 2007.**

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>TOTAL</b>
Porto Velho	11	24	29	64

Fonte: DERC

Segundo consta no relatório de atividades da Polícia Militar de Rondônia, datado de 30 de janeiro de 2007 e assinado pela Sra. Comandante Geral, Cel PM Angelina dos Santos Correia Ramires, a Corregedoria realizou no ano de 2006 diversos procedimentos a fim de orientar, fiscalizar e controlar a execução dos feitos da Corporação.<sup>101</sup>

Referido documento esclarece ainda a substancial redução dos casos de abusos praticados pelos Policiais Militares do ano de 2005 para 2006. As denúncias recebidas pelo Comando, por meio de seus órgãos correicionais, tomadas sob o título de abuso, eram assim tratadas no mesmo apuratório.<sup>102</sup>

No ano de 2006, passou-se a investigar o ato infracional porventura praticado pelo Policial Militar, para, ao final do procedimento apuratório, poder-se confirmar ou refutar a tese de abuso de autoridade, de conformidade aos preceitos legais.<sup>103</sup>

A redução de abusos também foi atribuída ao esforço adotado pela Corporação, via escalões subordinados, no sentido de orientar as condutas individuais e coletivas de seus membros, através treinamentos, fiscalizações,

<sup>101</sup> RAMIRES, Angelina dos Santos Correia. **Relatório de atividades da PM RO**. Porto Velho, 2007. p. 26.

<sup>102</sup> Idem, ibidem.

<sup>103</sup> Idem, ibidem.

controles e correções das atuações, com base nas informações do relatório anterior.<sup>104</sup>

Nos relatórios analisados na Corregedoria da Polícia Militar, percebeu-se que somente a partir do ano de 2005 o órgão passou, mais efetivamente, a registrar e monitorar os atos desviantes dos policiais militares.

Entretanto, mesmo sem poder contar com dados precisos, foi possível verificar que os casos que vieram à tona são significativos e preocupantes, não obstante as ações desenvolvidas pelo Comando daquela Corporação visando minimizar o problema.

Buscou-se na Procuradoria Geral do Estado, em Porto Velho, dados visando esclarecer o quantitativo de ações de indenização movidas contra o Estado por danos decorrentes de abusos praticados por policiais civis e policiais militares, porém aquele Órgão não dispõe de estatística específica, tampouco um banco de dados capaz de filtrar os resultados desejados.

Em entrevista com o Sr. Evanir Antônio Borba, Procurador do Estado e Diretor da Procuradoria do Contencioso, obteve-se informações de que atualmente o Estado responde mais de 100 (cem) processos de indenização por danos morais e/ou materiais decorrentes de abuso de autoridade policial, dos quais cerca de 80 % derivaram de atos praticados por policiais militares, percentual este que se explica facilmente em virtude do maior contingente da Polícia Militar em relação a Polícia Civil, além da natureza do policiamento que cada uma exerce.

Referido Procurador informou ainda que, tornado-se certa a obrigação de reparar o dano, o Estado ingressa com a ação regressiva contra o policial, desde que fique constatado o dolo ou a culpa e a identificação do servidor.

---

<sup>104</sup> RAMIRES, Angelina dos Santos Correia. **Relatório de atividades da PM RO**. Porto Velho, 2007. p. 27.

## 6. RESPONSABILIDADE CIVIL PELO ABUSO DE AUTORIDADE POLICIAL – CONTEXTUALIZAÇÃO

A sociedade vem se transformando de forma rápida e desorganizada, produzindo um clima de intranquilidade e insegurança, aliado ao desajustamento que exige, inevitavelmente, a atuação da polícia na solução dos conflitos ou em interferência para exigir o cumprimento das leis.

No exercício desse mister, falhas, omissões e excessos, como violências e abusos, são freqüentes em se tratando de policiais a serviço do Estado. E a responsabilidade que deriva dessas ilegalidades deriva também de o Estado ter o direito de cobrar impostos para viabilizar a segurança pública, entre outros serviços.

Nesse sentido, Yussef Said Cahali reverbera:

Dispondo o Estado de verbas expressivas extraídas da arrecadação tributária, aos organismos policiais cometidos da função de segurança pessoal e coletiva se impõe, à sua conta e risco, o correto recrutamento daqueles que, para o seu desempenho, são paramentados com uma farda representativa da milícia ou recebem uma arma de fogo para a sua utilização necessária.<sup>105</sup>

Os policiais são presumivelmente preparados para o exato desempenho daquelas funções, portanto toda forma de violência à integridade física ou mental dos cidadãos faz gerar para o Estado a responsabilidade civil indenizatória pelos danos causados.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 411.

<sup>106</sup> STJ, 2ª Turma, REsp 3.604, 19.09.1990, DJU 22.10.1990, p. 11.656.



O Estado não responde pelos atos legítimos, que são praticados para a preservação ou restabelecimento da ordem, mas pelos abusos daqueles que excedem os limites da lei e desrespeitam a dignidade do administrado.

Atualmente vigora no ordenamento brasileiro a teoria do risco administrativo, também chamada de responsabilidade objetiva, pela qual ao Estado cabe reparar os danos que os seus agentes, atuando nessa qualidade, por ação ou omissão, vierem a causar danos a terceiros, independentemente de culpa ou dolo, ou seja, basta a verificação do nexo causal entre a ação ou omissão e o dano sofrido, afastada qualquer apreciação de elementos subjetivos, pois baseia-se na igualdade de repartir os ônus e encargos sofridos.

Consagrada em sucessivos textos constitucionais brasileiros desde Carta de 1946, a teoria do risco administrativo confere responsabilidade civil objetiva, por ação ou omissão onde se evidencia o nexo de causalidade material plenamente configurado em face de comportamento do agente público. Assim, há responsabilidade civil do Estado, se o dever funcional da autoridade policial resultou em excesso para o particular, como se, preso este em razão de flagrante, foi posteriormente afastada a sua participação delituosa.<sup>107</sup>

O mesmo ocorre com policiais que conduzem cidadão algemado à Delegacia de Polícia sem que estejam em situação de flagrante delito e sem mandado judicial de prisão, pois praticam o delito capitulado no art. 3º, letra a, da Lei 4.898/1965.<sup>108</sup>

Ainda, considera-se a invasão arbitrária de casa do particular pelos agentes policiais, além de ofensa à dignidade e à privacidade, máxima violação à garantia fundamental prevista no art. 5º. XI, da Constituição, que assegura que a casa é asilo inviolável do indivíduo, ensejando, por conseguinte, reparação de dano moral.<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> TJSP, 8ª Câmara: “É evidente que a autoridade policial cumpriu com sua obrigação. Não exacerbou no que concerne à lavratura da prisão em flagrante. Ocorre, porém, que a prisão, que veio a se revelar injustificada, e, sob o aspecto legal, é suficiente a exclusão da denúncia para que se tenha por inexistente a prática do delito, acarretou prejuízo patrimonial ao autor” (03.04.1985, *RJTJSP* 95/123).

<sup>108</sup> TJRS, 3ª Câmara Criminal, 11.09.1997, *RJTJRS* 185/141.

<sup>109</sup> TJMG, 5ª Câmara, 13.03.2005, *Ver. Jurídica* 311/136.

Uma vez demonstrado o liame jurídico entre o fato lesivo e o dano, o Estado apenas não será responsabilizado se presentes as excludentes do nexo causal, ou seja: a) fato da vítima; b) fato de terceiro; e c) força maior e caso fortuito.<sup>110</sup>

Importante esclarecer que as excludentes do nexo causal não se confundem com as excludentes de ilicitude prevista no art. 188 do Código Civil brasileiro.

Na hipótese de fato da vítima o agente causador do dano o é apenas na aparência, porque efetivamente quem propiciou o evento danoso foi o próprio lesado. Exemplo clássico é o suicida que se lança de súbito sobre a via pública, impossibilitando ao veículo atropelador evitar o resultado danoso.

A doutrina fala em fato exclusivo da vítima, porque mesmo no exemplo acima citado, se o automóvel estivesse em alta velocidade e tal condição fosse a causa do dano, mesmo havendo fato da vítima, seria impossível invocar a responsabilização do agente por excesso de velocidade, ainda que atenuada.

Assim se tem posicionado a jurisprudência:

Exclui-se a responsabilidade do Estado se a vítima, ao ser perseguida, vem a falecer em virtude de acidente a que ela própria teria dado causa: Menor que, pilotando uma motocicleta, ingressou na contramão de determinada avenida, colidindo frontalmente contra um automóvel, resultando do evento sua morte. O menor já fora repreendido anteriormente por um sargento, porque surpreendido pilotando a motocicleta sem habilitação. No dia dos fatos, a vítima foi novamente surpreendida em situação irregular, daí advindo a perseguição policial porque, instado a parar, evadiu-se do local. A atitude dos policiais não pode ser considerada extremada, uma vez que agiram ao abrigo do dever inerente à respectiva atividade; vislumbraram menor em atitude irregular, sinalizando para que parasse; foram, porém, desatendidos em ordem absolutamente legal, dando a própria vítima ensejo à perseguição. O acidente que vitimou o menor é decorrente de dois aspectos. O primeiro, desastrada fuga, com ingresso na contramão de certa avenida, para não ter apreendida mais uma vez a motocicleta. O outro é que os pais insistiram em admitir que o menor continuasse a praticar infração de trânsito, apesar da anterior apreensão da motocicleta (TJSP, 4ª Câmara, de 11.03.1993, *JTJ* 145/101).<sup>111</sup>

<sup>110</sup> Odete Medauar salienta: “Se outra atuação, outro acontecimento, provados pela Administração, levaram ao dano, sem o vínculo ou sem o vínculo total ou parcial com a atividade administrativa, poderá haver isenção total ou parcial do ressarcimento”. *Apud* JUSTEN FILHO, Marçal et al. **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 283.

<sup>111</sup> CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 415.

O nexo causal pode ainda ser ilidido como o fato de terceiro, ou seja, de pessoa diversa da vítima e do aparente causador do dano, mas que efetivamente foi o responsável pela conduta danosa. Do mesmo modo que no fato da vítima, aqui para o rompimento absoluto do nexo causal, o fato deve exclusivamente ser atribuído a terceiros, sob pena de responsabilização, ainda que parcial, do Estado.

O fato de terceiro deve ser efetivamente provado pelo causador aparente do dano, ligando a conduta de terceiro ao evento danoso.

Da mesma forma a ocorrência de força maior ou de caso fortuito pode romper o nexo causal entre a conduta e o dano.

A diferença entre a força maior e caso fortuito é que na força maior o evento é evento imprevisível e, por isso, inevitável, enquanto que no caso fortuito, embora inevitável, é previsível, por se tratar de fato superior às forças do agente, como normalmente são as forças da natureza, como tempestades, enchentes etc.

Quanto ao direito de regresso, ou dever de regresso, elencado no art. 37, § 6º da Constituição Federal de 1988, a doutrina está totalmente unificada, pois tem o Poder Público o dever de mover ação regressiva naqueles casos em que se consegue provar a culpa ou o dolo de seus agentes, ainda que o texto constitucional aduza “assegurado o direito de regresso contra o responsável”.

A ação regressiva é um direito/dever do Estado e a propositura da ação civil direta, prevista pelo Código de Processo Civil, pressupõe, antes de tudo, que o Estado seja previamente condenado e que o particular receba o efetivo pagamento do valor fixado em sentença, além, é claro, da prova da culpa ou dolo do agente. Já está pacificado que se trata de um dever de regresso, sob pena de responsabilidade, em razão do patrimônio público envolvido.

Resumindo: o Estado indeniza o particular vítima da lesão, segundo a teoria objetiva do risco. Já o agente público indeniza o Estado, de forma regressiva, quando provada a culpa ou dolo, aplicando-se a teoria subjetiva.

Uma questão em que, por vezes, tem a doutrina divergido, diz respeito à possibilidade de a vítima mover ação diretamente contra o agente causador do dano, e não contra o Estado.

Há autores que negam a possibilidade da ação da vítima contra o agente, entre os quais avulta o nome de Hely Lopes Meirelles:

A ação de indenização da vítima deve ser ajuizada unicamente contra a entidade pública responsável, não sendo admissível a inclusão do servidor na demanda. O lesado por ato da Administração nada tem a ver com o agente causador do dano, visto que seu direito, constitucionalmente reconhecido (art. 37, § 6º), é o de ser reparado pela pessoa jurídica, e não pelo agente direto da lesão. Por outro lado, o servidor culpado não está na obrigação de reparar o dano à vítima, visto que só responde pelo seu ato ou por sua omissão perante a Administração a que serve, e só em ação regressiva poderá ser responsabilizado civilmente. O legislador constituinte bem separou as responsabilidades: O Estado indeniza a vítima; o agente indeniza o Estado, regressivamente.<sup>112</sup>

Carvalho Neto não vê razão para isso, pois considera certo que a vítima tem, em regra, melhores meios na ação contra o Estado, dispensada que fica da prova do dano, além de contar sempre com a solvabilidade deste.<sup>113</sup>

Nesse sentido, também, é o entendimento da doutrina majoritária e da jurisprudência, concluindo-se, portanto, que o terceiro prejudicado pode dirigir a pretensão indenizatória unicamente contra o causador direto do dano, assumindo, nesse caso, o ônus de provar a culpa ou dolo deste.

A Lei nº 4.898/65 é expressa no art. 9º no sentido da admissibilidade de ação direta contra o agente, embora haja quem entenda estar esse dispositivo parcialmente derogado pelo art. 37, § 6º da Constituição de 1988, o que não parece exato, visto não haver incompatibilidade entre o texto legal e a disposição constitucional.

Admite-se, ainda, a formação de um litisconsórcio passivo entre o Estado e o agente. Pode a vítima optar por ação contra ambos, tratando-se, portanto, de um litisconsórcio facultativo.

---

<sup>112</sup> *Apud* CARVALHO NETO, Inacio de. **Responsabilidade do Estado por atos de seus agentes**. São Paulo: Atlas, 2000. p. 157.

<sup>113</sup> CARVALHO NETO, *ibidem*.

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao findar este despretensioso trabalho, conclui-se que a consagração da responsabilidade civil do Estado constitui em imprescindível mecanismo de defesa do indivíduo face ao Poder Público. Mediante a possibilidade de responsabilização, o cidadão tem assegurada a certeza de que todo dano sofrido em decorrência de abusos perpetrados por policiais, no desempenho de suas atividades, deverá ser indenizado pelo Estado.

Ao longo desta pesquisa, diferentes questões foram tratadas sobre o direito à indenização pelos danos decorrentes de abuso de autoridade.

No estudo da evolução histórica da responsabilidade civil, destacaram-se as sucessivas fases que marcaram a responsabilidade civil do Estado. Enquanto que a primeira fase se identificava com a irresponsabilidade do Estado, advinda da teoria do direito divino dos reis, num segundo momento surgiu uma concepção civilista da responsabilidade estatal denominada fase da responsabilidade subjetiva, da culpa subjetiva. Na terceira fase chegou-se à responsabilidade do Estado por culpa anônima, em que não mais era necessária a identificação precisa do causador do dano, pois a culpa seria do serviço indistintamente considerado. Na quarta e última fase desse contexto evolutivo chegou-se a teoria objetiva, proclamando-se a responsabilidade civil do Estado, denominada de responsabilidade objetiva, haja vista a desnecessidade de comprovação de culpa.

A análise das teorias aplicadas à responsabilização do Estado demonstrou que nenhuma dúvida subsiste no tocante à rejeição, nos dias atuais, da irresponsabilidade absoluta do Estado, que sustentava que o Estado e o funcionário eram sujeitos diferentes, e se o funcionário agisse fora dos limites estabelecidos, abusando dos poderes que lhe haviam sido conferidos, não se obrigava o Estado a responder por danos causados aos súditos.

No estudo da evolução do crime de abuso de autoridade, constatou-se que antes mesmo antes da Era Cristã Aristóteles já teria esboçado o sentido de desvio de poder pelos tiranos da época, ao quais, uma vez no comando, reinavam de acordo com suas conveniências pessoais. Na Era atual, idéias liberais eclodiram na Europa no século XVIII, culminando com a Revolução Francesa de 1789, que importaria em novas condições para o mundo, em razão do que proporcionaria à humanidade em termos de justiça, a exemplo de ter servido de inspiração para a proclamação da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

O Brasil, que se viu distante dos direitos emanados na Declaração de 1948, quando os movimentos de 1964 levaram o País à ditadura militar, institucionalizando um poder autoritário, com supressão de direitos e repressão policial, viu surgir nesse contexto a Lei de Abuso de Autoridade.

Apesar existir quem diga que a Lei 4.898, de 9 de dezembro de 1965, foi criada com intuito meramente simbólico, promocional e demagógico, atualmente se encontra em perfeita simetria para com os preceitos protetivos da Constituição Federal de 1988, tendo como finalidade prevenir abusos praticados pelas autoridades, no exercício de suas funções, ao mesmo tempo em que, por meio de sanções de natureza administrativa, civil e penal, estabelece a necessária reprimenda e assegura ao cidadão o direito de pleitear seus interesses.

A partir do art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988, principal elemento constitutivo e referencial normativo deste trabalho, procurou-se analisar como o Estado responde pelos danos que os agentes policiais, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa.

Constatou-se que o nexo causal é fator determinante na comprovação da responsabilidade. A vítima deve demonstrar que a origem do dano é imputada a uma ação ou omissão do agente estatal, tornando-se, portanto, indispensável para a reparação.

Verificou-se, também, que no Direito Brasileiro vige a regra da responsabilidade objetiva do Estado, fundada na teoria do risco administrativo, e a responsabilidade subjetiva em relação ao agente causador do dano, para fins de ação regressiva.

A análise das causas excludentes da responsabilidade civil do Estado foi importante, pois a força maior e o caso fortuito, a culpa exclusiva da vítima e a culpa de terceiro, como o próprio nome diz, configuram-se como causas que excluem a responsabilidade do Estado.

A discordância existente quanto ao direito de regresso ou dever de regresso já está pacificada, pois o Estado tem o dever de mover ação regressiva nos casos em que comprovar a culpa ou dolo de seus agentes em casos de danos causados.

Por seu turno, embora haja autores que negam a possibilidade de a vítima intentar ação diretamente contra o agente causador do dano, a doutrina majoritária e a jurisprudência já se posicionaram no sentido de que o terceiro prejudicado pode dirigir a pretensão indenizatória unicamente contra o causador direto do dano, assumindo, nesse caso, o ônus de provar a culpa ou dolo deste.

Estudou-se que preservação da ordem pública é responsabilidade das forças de segurança, cabendo ao policial, como agente da Administração Pública responsável pela polícia preventiva e repressiva, assegurar o exercício dos direitos outorgado ao cidadão, inclusive com o uso da força necessária para bem cumprir seu *munus* e restabelecer a paz e a tranquilidade pública, quando isso se fizer necessário.

Não obstante, a atividade policial se encontra sujeita aos limites da lei, e os agentes que se excedem ou se desviam do poder conferido ficam passíveis a

processos criminais e administrativos disciplinares. O ato abusivo praticado traz como consequência, ainda, a obrigação do Estado em indenizar o particular pelo dano sofrido.

Com base nos dados oficiais coletados, verificou-se que o número de denúncias de abusos de autoridade cometidos por policiais do Estado de Rondônia é bastante significativo e preocupante. Da mesma forma, constatou-se que é expressiva a quantidade de processos de indenização movidos contra o Estado em face dos danos causados por atos abusivos de agentes policiais, especialmente por aqueles responsáveis pelo policiamento ostensivo/preventivo.

Se de um lado os dados demonstram que essa odiosa prática de abuso de autoridade continua sendo uma triste realidade no Estado de Rondônia, de outra banda resta evidenciada que a população não se encontra inerte ao problema, ao contrário, tem levado os casos abusos ao conhecimento das autoridades competentes a buscado na justiça a reparação pelos danos sofridos.

Por tudo, conclui-se o presente trabalho monográfico na certeza de que não esgotou o assunto, mesmo porque não era a intenção. Não obstante, considera-se que os propósitos de estudar o direito à indenização pelos danos decorrentes de abuso de autoridade policial foram plenamente atingidos, na medida em que o trabalho reuniu informações importantes sobre o tema, tornando-se um instrumento capaz de produzir efeitos esclarecedores não só no meio acadêmico, mas também no público em geral e nos organismos policiais do Estado.



## 8. REFERÊNCIAS

AMARAL, Francisco. **Direito Civil. Introdução**. 5.ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

AMARAL, Luis Otavio de Oliveira. **Direito e Segurança Pública, a juridicidade operacional da polícia**. Brasília: Consulex, 2003.

ARAÚJO, Marcos. **Responsabilidade civil do Estado**. Artigo do Centro de Estudos Jurídicos da Sociedade Juxta Legem – CEJUSTA. Disponível em: <[http://www.juxtalegem.com.br/artigos/Responsabilidade\\_Civil\\_do\\_Estado.php](http://www.juxtalegem.com.br/artigos/Responsabilidade_Civil_do_Estado.php)>. Acesso em: 14 jun. 2007.

ASSIS, Jorge Cesar de et al. **Lições de direito para a atividade das Polícias Militares e das Forças Armadas**. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2006.

BRITTO, Marcelo Silva. **Alguns aspectos polêmicos da responsabilidade civil objetiva no novo Código Civil . Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 314, 17 maio 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5159>>. Acesso em: 08 fev. 2008.

BÜHRING, Márcia Andréa. **A responsabilidade civil extracontratual do Estado**. São Paulo: Thompson-IOB, 2004.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

CAPEZ, Fernando. **Legislação penal especial: lei de imprensa: crimes hediondos: abuso de autoridade: sonegação fiscal: tortura: terrorismo**. 5. ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2006.

CARVALHO NETO, Inacio de. **Responsabilidade do Estado por atos de seus agentes**. São Paulo: Atlas, 2000.

FREITAS, Gilberto Passos de; FREITAS, Vladimir Passos de. **Abuso de autoridade**. 9 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

FRIZZO, Juliana Piccinin. Responsabilidade civil das sociedades pelos danos ambientais. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 66, jun. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4129>>. Acesso em: 07 fev. 2008.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade civil**. 9.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal et al. **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

MADEIRA, José Maria Pinheiro et al. **O abuso do poder do Estado**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005.

MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo et al. **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MONTENEGRO, Thalita Macedo. **A evolução histórica da responsabilidade civil do Estado**. Boletim Jurídico/MG, a. 5, nº 193. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1511>>. Acesso em 14 jun. 2007.

PREUSSLER, Gustavo de Souza. **Paradigmas para uma crítica ao delito de abuso de autoridade**. Disponível em: <<http://sisnet.aduaneiras.com.br//ex/doutrinas/arquivos/131107.pdf>>. Acesso em 07 jan. 2008.

QUININO, Arnaldo. **Prisão ilegal e responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Atlas, 1999.

RAMIRES, Angelina dos Santos Correia. **Relatório de atividades da PM RO**. Porto Velho, 2007.

RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil – Responsabilidade civil**. Vol. 4. 17.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1999.

SAAD, Renan Miguel. **O ato ilícito e a responsabilidade civil do Estado**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 1994.

SALOMÃO, Diana Paola da Silva. **A responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva**. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 106, 17 out. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4365>>. Acesso em: 31 jan. 2008.

SANTOS, Paulo Fernando dos. **Crimes de Abuso de Autoridade: Aspectos jurídicos da Lei n. 4.898/65**. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2003.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: responsabilidade civil**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ZOCKUN, Carolina Zancaner et al. **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006.

## **ANEXO**

**LEI Nº 4.898, DE 9 DE DEZEMBRO DE 1965.**<sup>114</sup>

Regula o Direito de Representação e o processo de Responsabilidade Administrativa Civil e Penal, nos casos de abuso de autoridade.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O direito de representação e o processo de responsabilidade administrativa civil e penal, contra as autoridades que, no exercício de suas funções, cometerem abusos, são regulados pela presente lei.

Art. 2º O direito de representação será exercido por meio de petição:

- a) dirigida à autoridade superior que tiver competência legal para aplicar, à autoridade civil ou militar culpada, a respectiva sanção;
- b) dirigida ao órgão do Ministério Público que tiver competência para iniciar processo-crime contra a autoridade culpada.

Parágrafo único. A representação será feita em duas vias e conterá a exposição do fato constitutivo do abuso de autoridade, com todas as suas circunstâncias, a qualificação do acusado e o rol de testemunhas, no máximo de três, se as houver.

Art. 3º. Constitui abuso de autoridade qualquer atentado:

- a) à liberdade de locomoção;
- b) à inviolabilidade do domicílio;
- c) ao sigilo da correspondência;
- d) à liberdade de consciência e de crença;
- e) ao livre exercício do culto religioso;
- f) à liberdade de associação;
- g) aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício do voto;

---

<sup>114</sup> Disponível em: <[http://legislacao.planalto.gov.br/legislacao/nsf/Viw\\_Identificacao/lei%204.898-1965?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legislacao/nsf/Viw_Identificacao/lei%204.898-1965?OpenDocument)>. Acesso em 25 mar. 2008.

- h) ao direito de reunião;
- i) à incolumidade física do indivíduo;
- j) aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício profissional.

*(Incluído pela Lei nº 6.657, de 05/06/79)*

Art. 4º Constitui também abuso de autoridade:

- a) ordenar ou executar medida privativa da liberdade individual, sem as formalidades legais ou com abuso de poder;
- b) submeter pessoa sob sua guarda ou custódia a vexame ou a constrangimento não autorizado em lei;
- c) deixar de comunicar, imediatamente, ao juiz competente a prisão ou detenção de qualquer pessoa;
- d) deixar o Juiz de ordenar o relaxamento de prisão ou detenção ilegal que lhe seja comunicada;
- e) levar à prisão e nela deter quem quer que se proponha a prestar fiança, permitida em lei;
- f) cobrar o carcereiro ou agente de autoridade policial carceragem, custas, emolumentos ou qualquer outra despesa, desde que a cobrança não tenha apoio em lei, quer quanto à espécie quer quanto ao seu valor;
- g) recusar o carcereiro ou agente de autoridade policial recibo de importância recebida a título de carceragem, custas, emolumentos ou de qualquer outra despesa;
- h) o ato lesivo da honra ou do patrimônio de pessoa natural ou jurídica, quando praticado com abuso ou desvio de poder ou sem competência legal;
- i) prolongar a execução de prisão temporária, de pena ou de medida de segurança, deixando de expedir em tempo oportuno ou de cumprir imediatamente ordem de liberdade. *(Incluído pela Lei nº 7.960, de 21/12/89)*

Art. 5º Considera-se autoridade, para os efeitos desta lei, quem exerce cargo, emprego ou função pública, de natureza civil, ou militar, ainda que transitoriamente e sem remuneração.

Art. 6º O abuso de autoridade sujeitará o seu autor à sanção administrativa civil e penal.

§ 1º A sanção administrativa será aplicada de acordo com a gravidade do abuso cometido e consistirá em:

- a) advertência;
- b) repreensão;
- c) suspensão do cargo, função ou posto por prazo de cinco a cento e oitenta dias, com perda de vencimentos e vantagens;
- d) destituição de função;
- e) demissão;
- f) demissão, a bem do serviço público.

§ 2º A sanção civil, caso não seja possível fixar o valor do dano, consistirá no pagamento de uma indenização de quinhentos a dez mil cruzeiros.

§ 3º A sanção penal será aplicada de acordo com as regras dos artigos 42 a 56 do Código Penal e consistirá em:

- a) multa de cem a cinco mil cruzeiros;
- b) detenção por dez dias a seis meses;
- c) perda do cargo e a inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública por prazo até três anos.

§ 4º As penas previstas no parágrafo anterior poderão ser aplicadas autônoma ou cumulativamente.

§ 5º Quando o abuso for cometido por agente de autoridade policial, civil ou militar, de qualquer categoria, poderá ser cominada a pena autônoma ou acessória, de não poder o acusado exercer funções de natureza policial ou militar no município da culpa, por prazo de um a cinco anos.

Art. 7º recebida a representação em que for solicitada a aplicação de sanção administrativa, a autoridade civil ou militar competente determinará a instauração de inquérito para apurar o fato.

§ 1º O inquérito administrativo obedecerá às normas estabelecidas nas leis municipais, estaduais ou federais, civis ou militares, que estabeleçam o respectivo processo.

§ 2º não existindo no município no Estado ou na legislação militar normas reguladoras do inquérito administrativo serão aplicadas supletivamente, as disposições dos arts. 219 a 225 da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União).

§ 3º O processo administrativo não poderá ser sobrestado para o fim de aguardar a decisão da ação penal ou civil.

Art. 8º A sanção aplicada será anotada na ficha funcional da autoridade civil ou militar.

Art. 9º Simultaneamente com a representação dirigida à autoridade administrativa ou independentemente dela, poderá ser promovida pela vítima do abuso, a responsabilidade civil ou penal ou ambas, da autoridade culpada.

Art. 10. Vetado

Art. 11. À ação civil serão aplicáveis as normas do Código de Processo Civil.

Art. 12. A ação penal será iniciada, independentemente de inquérito policial ou justificação por denúncia do Ministério Público, instruída com a representação da vítima do abuso.

Art. 13. Apresentada ao Ministério Público a representação da vítima, aquele, no prazo de quarenta e oito horas, denunciará o réu, desde que o fato narrado constitua abuso de autoridade, e requererá ao Juiz a sua citação, e, bem assim, a designação de audiência de instrução e julgamento.

§ 1º A denúncia do Ministério Público será apresentada em duas vias.

Art. 14. Se a ato ou fato constitutivo do abuso de autoridade houver deixado vestígios o ofendido ou o acusado poderá:

a) promover a comprovação da existência de tais vestígios, por meio de duas testemunhas qualificadas;

b) requerer ao Juiz, até setenta e duas horas antes da audiência de instrução e julgamento, a designação de um perito para fazer as verificações necessárias.

§ 1º O perito ou as testemunhas farão o seu relatório e prestarão seus depoimentos verbalmente, ou o apresentarão por escrito, querendo, na audiência de instrução e julgamento.



§ 2º No caso previsto na letra a deste artigo a representação poderá conter a indicação de mais duas testemunhas.

Art. 15. Se o órgão do Ministério Público, ao invés de apresentar a denúncia requerer o arquivamento da representação, o Juiz, no caso de considerar improcedentes as razões invocadas, fará remessa da representação ao Procurador-Geral e este oferecerá a denúncia, ou designará outro órgão do Ministério Público para oferecê-la ou insistirá no arquivamento, ao qual só então deverá o Juiz atender.

Art. 16. Se o órgão do Ministério Público não oferecer a denúncia no prazo fixado nesta lei, será admitida ação privada. O órgão do Ministério Público poderá, porém, aditar a queixa, repudiá-la e oferecer denúncia substitutiva e intervir em todos os termos do processo, interpor recursos e, a todo tempo, no caso de negligência do querelante, retomar a ação como parte principal.

Art. 17. Recebidos os autos, o Juiz, dentro do prazo de quarenta e oito horas, proferirá despacho, recebendo ou rejeitando a denúncia.

§ 1º No despacho em que receber a denúncia, o Juiz designará, desde logo, dia e hora para a audiência de instrução e julgamento, que deverá ser realizada, improrrogavelmente, dentro de cinco dias.

§ 2º A citação do réu para se ver processar, até julgamento final e para comparecer à audiência de instrução e julgamento, será feita por mandado sucinto que, será acompanhado da segunda via da representação e da denúncia.

Art. 18. As testemunhas de acusação e defesa poderão ser apresentada em juízo, independentemente de intimação.

Parágrafo único. Não serão deferidos pedidos de precatória para a audiência ou a intimação de testemunhas ou, salvo o caso previsto no artigo 14, letra "b", requerimentos para a realização de diligências, perícias ou exames, a não ser que o Juiz, em despacho motivado, considere indispensáveis tais providências.

Art. 19. A hora marcada, o Juiz mandará que o porteiro dos auditórios ou o oficial de justiça declare aberta a audiência, apregoando em seguida o réu, as

testemunhas, o perito, o representante do Ministério Público ou o advogado que tenha subscrito a queixa e o advogado ou defensor do réu.

Parágrafo único. A audiência somente deixará de realizar-se se ausente o Juiz.

Art. 20. Se até meia hora depois da hora marcada o Juiz não houver comparecido, os presentes poderão retirar-se, devendo o ocorrido constar do livro de termos de audiência.

Art. 21. A audiência de instrução e julgamento será pública, se contrariamente não dispuser o Juiz, e realizar-se-á em dia útil, entre dez (10) e dezoito (18) horas, na sede do Juízo ou, excepcionalmente, no local que o Juiz designar.

Art. 22. Aberta a audiência o Juiz fará a qualificação e o interrogatório do réu, se estiver presente.

Parágrafo único. Não comparecendo o réu nem seu advogado, o Juiz nomeará imediatamente defensor para funcionar na audiência e nos ulteriores termos do processo.

Art. 23. Depois de ouvidas as testemunhas e o perito, o Juiz dará a palavra sucessivamente, ao Ministério Público ou ao advogado que houver subscrito a queixa e ao advogado ou defensor do réu, pelo prazo de quinze minutos para cada um, prorrogável por mais dez (10), a critério do Juiz.

Art. 24. Encerrado o debate, o Juiz proferirá imediatamente a sentença.

Art. 25. Do ocorrido na audiência o escrivão lavrará no livro próprio, ditado pelo Juiz, termo que conterá, em resumo, os depoimentos e as alegações da acusação e da defesa, os requerimentos e, por extenso, os despachos e a sentença.

Art. 26. Subscreverão o termo o Juiz, o representante do Ministério Público ou o advogado que houver subscrito a queixa, o advogado ou defensor do réu e o escrivão.

Art. 27. Nas comarcas onde os meios de transporte forem difíceis e não permitirem a observância dos prazos fixados nesta lei, o juiz poderá aumentá-las, sempre motivadamente, até o dobro.

Art. 28. Nos casos omissos, serão aplicáveis as normas do Código de Processo Penal, sempre que compatíveis com o sistema de instrução e julgamento regulado por esta lei.

Parágrafo único. Das decisões, despachos e sentenças, caberão os recursos e apelações previstas no Código de Processo Penal.

Art. 29. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 9 de dezembro de 1965; 144º da Independência e 77º da República.

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 13.12.1965